



Facultad de Filosofía y Letras

Departamento de

Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales

**STUDY OF THE CONSTITUTIONAL EXPERIMENTS
IN IRAQ UNDER FOREIGN OCCUPATION:
BRITISH AND AMERICAN CASES**

TESIS DOCTORAL

Dirigida por el Dr. Ignacio Gutiérrez de Terán

Daniel F. Rivera Gómez

Madrid 2014

Índice

Índice de mapas y tablas	X
Lista de abreviaturas por orden Alfabético.	XI
Normas de transcripción utilizadas en este estudio.	XIV
Agradecimientos.	XVII

Primera parte

Capítulo 1. Hipótesis: ¿neocolonialismo constitucional en Iraq desde 1925 hasta 2005?

1.1. Introducción a los Estudios Constitucionales en Iraq.	2
1.2. Introducción al enfoque teórico adoptado en este estudio	7
1.3. El periodo británico.	9
1.4. El experimento	11
1.5. La cuestión constitucional.	12
1.6. El Tratado anglo-iraquí.	16
1.7 El periodo norteamericano. ¿Estamos ante un nuevo experimento constitucional en Iraq?	22
1.7.1. La ocupación y reconstrucción de Iraq.	24
1.7.2. El diseño y aprobación de una nueva constitución.	27
1.7.3. Federalismo y sectarización de la sociedad iraquí.	35

1.7.4. La evolución constitucional iraquí durante el gobierno de <i>Nūr al-Mālikī</i> .	44
1.5.5. Tratados y acuerdos bilaterales.	51
Capítulo 2. La comparación de procesos constitucionales y su aplicación a este estudio.	64
2.1. Metodología utilizada para la comparación de modelos constitucionales en Iraq.	66
2.2. La amplitud del método jurídico aplicado en el derecho constitucional comparado.	77
2.3. Enfoque microcomparativo en el estudio constitucional de Iraq.	80
Capítulo 3. Principios constitucionales básicos.	83
3.1. Las constituciones como la voz del pueblo y la protección de los derechos de los ciudadanos.	86
3.2. El concepto de soberanía y su aplicación.	89
3.3. La evolución y diferencias entre modelos constitucionales.	94
Capítulo 4. Antecedentes de la llegada del constitucionalismo a Iraq	103
4.1. La evolución constitucional de Iraq desde el final del Imperio otomano hasta los Mandatos.	105

Segunda Parte

La Ocupación Británica de Iraq

Capítulo 5. La Primera Guerra Mundial en Iraq y la ocupación de las tres provincias.	109
Capítulo 6. Administración de los territorios ocupados y la fundación de un gobierno directo en Iraq.	118
6.1. La Declaración Anglo-Francesa y su impacto en Iraq.	118
6.2. El malestar social y la <i>deturquificación</i> de la administración iraquí.	123
Capítulo 7. La ardua y complicada búsqueda de un monarca para Iraq.	129
7.1. La manipulación de la opinión pública iraquí.	131
7.2. La Constitución y el gobierno propuesto por Wilson y el Comité Edgar Bonhan-Carter.	137
Capítulo 8. La revolución popular contra la ocupación en 1920 y el abandono del control directo.	145
8.1. El fracaso de Wilson a la hora de instaurar un control directo y el auge de los grupos nacionalistas.	145
8.2. La organización de la resistencia en contra de la ocupación.	147
8.3. La resistencia pácifica en contra de la ocupación y la represión de las fuerzas de ocupación.	148
8.4. El estallido de la revuelta y la concepción de un modelo de control indirecto.	152
8.5. La supresión de la revuelta y sus consecuencias en el	156

desarrollo institucional.	
8.6. Los primeros pasos hacia la creación de un gobierno compartido.	159
8.7. Planes Constitucionales.	163
8.8. La Conferencia del Cairo y la instauración de la monarquía.	167
8.9. La aplicación del plan constitucional.	174
Capítulo 9. El Gobierno Provisional de ' <i>Abd ar-Rahman al-Kāmil</i> ' y la redacción de una Constitución en Iraq.	179
9.1. La cuestión del Tratado y los retrasos en la redacción de la Constitución.	180
9.2. Las dificultades de <i>Faṣṣal</i> y el Gobierno Provisional a la hora de reconciliar las posiciones británicas y nacionalistas en el Tratado.	182
9.2.1. Un Estado para <i>Faṣṣal</i> pero sin independencia.	183
9.2.2. La lucha de <i>Faṣṣal</i> por consolidar su gobierno y aumentar su legitimidad constitucional.	185
9.3. La expansión y el nacimiento de antiguas y nuevas agrupaciones políticas.	184
Capítulo 10. El Proceso electoral y la formación de la Asamblea Constituyente.	198
10.1. El proceso de redacción de la Ley Orgánica.	202
10.2. Características principales de la Ley Orgánica anglo-iraquí.	210
10.3. Derechos y libertades de la población iraquí bajo la monarquía <i>hasemí</i> .	213
10.4. La monarquía iraquí en comparación con el sultanato otomano.	216

10.5. Ministros, diputados y senadores.	221
10.6. El sistema judicial iraquí.	223
10.7. Enminedas y provisiones genrrales	228
Capítulo 11. El declive de la monarquía constitucional 1925-1936.	231
11.1. El Gobierno de <i>Ya'afar al-'Askarī</i> .	232
11.2. El Gobierno de <i>Abd al-Muḥsin as-Sa'adūn</i> .	234
11.3. El Gobierno de <i>Tanfīq as-Sūwaīdī</i>	237
11.4. La crisis asiria y el Golpe contra el Gobierno de <i>Yaṣīn al-Hāšimī</i>	240
Capítulo 12. La revolución de los Oficiales Libres: un nuevo comienzo.	246
12.1. El reinado de <i>'Abd al-Īlah</i> y la represión militar.	247
12.2. La progresiva erosión del sistema constitucional.	250
12.3. El Gobierno de <i>Nūrī as-Saīd</i> y el Estado de emergencia.	252
12.4. La crisis de <i>'al farbūd</i> '.	254
12.5. Las relaciones anglo-iraquíes después de la caída de la monarquía <i>hāšimī</i> .	259

Third Part

The Occupation of the US led-Coalition Forces

Capítulo 13. The War and Occupation of Iraq.	264
13.1. The Creation of a Constitution Under Occupation.	264

13.2. Main Focus of this Section	269
13.3. The study of the Iraqi constitutional process.	270
13.4. Exposing the relationship between the Bush Doctrine and the War in Iraq: National Security Doctrine or Regime Change Strategy?	273
13.5. Engineering Regime Change Through Military Intervention: Nation-Building, Client State-Building, or Creating a Client State through Nation-Building?	276
13.6. Old Wine in New Bottles: from the British Mandate to the US State-Building Approach to the Occupation.	280
 Capítulo 14. The Role of the Coalition Provisional Authority in the State-Making Process.	
14.1. There was ever a plan for Iraq?	290
14.2. The idea of writing a constitution and the “immaculate conception” option.	298
14.3. The creation of temporary Iraqi Administration and its role in the constitution making process.	302
14.4. Similarities and Difference between British and American Occupation in the Creation of a New Political Elite.	307
14.5. The rationale and virtuality behind the transfer of sovereignty to the Iraqi people.	310
14.6. The drafting of the Transitional Administrative Law (TAL).	316
14. 7. Final consideration about the TAL.	321
 Capítulo 15. The Iraqi Constitutional Process.	
15. 1. CPA’s work in order to establish an Interim Government	326

and a National Assembly.	
15.2. The Transfer of Sovereignty.	332
15. 3. The January 2005 elections and the formation of the Transitional National Assembly.	334
15. 4. The appointment of the Constitutional Drafting Committee.	337
15. 5. CDC's dynamics, foreign influence and defunctness.	340
15. 6. Scarce Public Consultation and the Limited Role of International Advisers.	345
15. 7. The referendum and the approval of the Constitution 366	348
15. 8. Conclusion about the Iraqi Constitution Process.	349
Capítulo 16. Analysis of the New Iraqi Constitution.	351
16.1. The Preamble.	353
16.2. Fundamental Principles.	354
16.3. Civil Rights and Liberties.	363
16.4. The Iraqi federal model (federal vs. regional).	368
16.5. The Iraqi federal government institutions: the legislative, executive and judicial branches.	370
16.6. Independent Commissions.	395
16. 7. Amendments to the Constitution.	395
16.8. Transitional Provisions.	396

Conclusion

1. The lessons we learned.	400
----------------------------	-----

2. Where are we going?	406
------------------------	-----

Annexes

Annex 1. <i>Constitution of the Kingdom of Iraq. March 21, 1925, as amended July 29, 1925.</i>	423
--	-----

Annex 2. <i>Chronology of the Iraqi constitutional process in 1925 and Chronology of the Iraq constitutional Process under the U.S. Led-Occupation in 2003.</i>	440
---	-----

Annex 3. <i>Official Constitutional Text. (U.N. Translation). September 16, 2005.</i>	442
---	-----

Annex 4. <i>Map 2. Iraq: Oil field Classification.</i>	483
--	-----

Bibliografia.	484
----------------------	-----

Índice de mapas y tablas

Tabla 1. Miembros del Gobierno Provisional	161
Tabla 2. Calendario político	172
Tabla 3. Delegados cristianos en la tres provincias de Iraq.	188
Table 4. Distributing of Members in the Iraqi Governing Council	307
Mapa 1. Religions and Ethnics Configuration of Iraq	323
Table 5. Distribution of Seats in the T.N.A	336
Table 6. Composition of the Constitutional Drafting Committee	339

Lista de abreviaciones por orden alfabético

Coalition Provisional Authority	CPA
Council of Representatives	CoR
Council of Ministers	CoM
Constitutional Committee	ConComm
Constitutional Drafting Committee	CDC
Constitutional Preparatory Committee	CPC
Constitutional Review Committee	CRC
Electoral Committee	EC
Ejercicio Islámico	E.I.
Federation Council	FC
Federal Supreme Court	FSC
Federal Oil and Gas Commission	FOGC
Greater Middle East Initiative	GMEI
High Commission for De-Ba'athification	HCDB
Higher Judicial Council	HJC
International Atomic Energy Agency	IAEA
Independent Electoral Commission of Iraq	IECI
International Foundation for Electoral Systems	IFES
International Mission for Iraqi Elections	IMIE

International Republican Institute	IRI
Iraqi Anti-Terrorism Law	IATL
Iraqi Interim Government	IIG
Iraqi Governing Council	IGC
Iraqi High Tribunal	IHT
Iraqi Leadership Council	ILC
Iraqi Penal Code	IPC
Iraqi Property Claims Commission	IPCC
Iraq Reconstruction and Management Office	IMRO
Kurdish Anti-Terrorism Law	KATL
Multinational Forces	MNF
National Clandestine Service	NCS
National Commission for Human Rights	NCHR
National Democratic Institute	NDI
Leadership Council	LC
Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance	ORHA
Presidential Council	PC
Prime Minister	PM
Revolutionary Command Council	RCC
Special Representative of the U.N.	SRUN
Statute of the Supreme Iraqi Criminal Court	SSICS

Transitional Administrative Law	TAL
Transitional National Assembly	TNA
United Arab Republic	UAR
United Nation Assistance Mission in Iraq	UNAMI
United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission	UNMO VIC
United Nation Security Council Resolution	UNSCR
United Nation Secretary General	UNSG
United States Agency for International Development	USAID
Weapons of Mass Destruction	WMD

Normas de transcripción utilizados en esta investigación

Esta investigación ha tenido que seguir dos sistemas diferentes de transcripción debido a su composición bilingüe. Las dos primeras partes de la tesis están escritas en español y la última parte en inglés y, por lo tanto, he tenido que utilizar en cada parte su sistema correspondiente de transcripción. Ahora, centrándome en cada uno de ellos, los métodos de transcripción española utilizada para esta tesis es el método que encontramos en el Diccionario de Árabe moderno de Julio Cortés.¹

Método de transcripción de Julio Cortes

b = ب	z = ز	f = ف
t = ت	s = س	q = ق
ṭ = ṭ	š = ش	k = ك
y/ch = ج	ṣ = ص	l = ل
ḥ = ح	ḍ = ض	m = م
j = خ	ṭ = ط	n = ن
d = د	ẓ = ظ	h = هـ
ḍ = ذ	‘ = ع	w = و
r = ر	g = غ	y = ي

– Hamza inicial no se escribe.

– alif *maqṣūra*: ‘a.

– tā‘marbūṭa: estado absoluto: a; estado constructo: at.

¹ Cortés, Julio. *Diccionario de Árabe Culto Moderno*. Gredos. Madrid, 1996.

–Vocales cortas: a, i, u. Vocales largas: ā, ī, ū. Diptongos: aw, ay.

– Artículos: al-; l- después de la palabra terminada en vocal.

El método utilizado para la transliteración en inglés se basa en el método del Instituto de Estudios Islámicos McGill, así como el tipo de fuente prescrito por este Instituto.² Además, he centrado las transcripciones principalmente en nombres propios, nombres de lugares y tecnicismos árabes que podrían ayudar a aclarar conceptos o ideas relacionadas con el tema principal de esta investigación. También, siguiendo el consejo de mi director de tesis, se han raducido todas las citas originales del inglés en la sección española. Si no se menciona la contrario, dichas traducciones han sido realizadas por este doctorando.

Algunas palabras y términos árabes se transcriben en cursiva solamente la primera vez y, a continuación, cada vez que la palabra se presente de nuevo, se utilizará si existe el vocablo español aceptado por la Real Academia de la Lengua Española o, en el caso del inglés, The Oxford English Dictionary. Así por ejemplo, la ciudad iraquí de *al-baṣra* se dice en español Basora y en inglés Basra. Mi objetivo es simplificar la lectura de la investigación sin en ningún momento abandonar el rigor científico. También, es necesario señalar que debido a que no hay letras mayúsculas en la escritura árabe he decidido seguir el sistema de Hans Wehr de transliteración de los términos árabes en letra minúscula.³ Sin embargo, he decido mantener al margen de esta norma los nombres propios, en base a los consejos de mi director de tesis, el profesor Iñaki Gutiérrez de Terán y mi tutor académico, el profesor Charles Tripp.

Sin embargo, no he usado las sugerencias del transcripción del Pr. Charles A. Ferguson que recomiendan trascribir las raíces que terminan con una tercera radical débil (-ʾ) con la forma con pausa -āḥ en lugar de āṭ".⁴ En este caso he preferido transcribir tā'marbūṭa en un estado absoluto como, y en la construcción de genitivo (*idāfa*) como -a, según el sistema de transliteración dispuesto por el Pr. Julio Cortés; sistema que refleja más adecuadamente la forma real de la lengua.⁵

² New Times Arabic Transliteration Fonts. McGill Institute of Islamic Studies. June, 2001. <<http://www.mcgill.ca/islamicstudies/students/arabic/>>.

³ Hans Wehr. *A Dictionary of Modern Written Arabic*. Edited by J. Milton Cowan. 3ed. Librairie Du Liban, Beirut, 1980. Pág. XII.

⁴ *Ibid.*

⁵ Cortés, Julio. *Op. Cit.* Pág. XIII.

Método de transcripción del Instituto McGill de Estudios Islámicos.

b = ب

z = ز

f = ف

t = ت

s = س

q = ق

th = ث

sh = ش

k = ك

j = ج

ṣ = ص

l = ل

h = ح

ḍ = ض

m = م

kh = خ

ṭ = ط

n = ن

d = د

ẓ = ظ

h = هـ

dh = ذ

‘ = ع

w = و

r = ر

gh = غ

y = ي

Agradecimientos

Es para mi un deber expresar la inmensa deuda que he contraído con numerosos autores, investigadores, profesores y profesionales que a lo largo de estos cinco años de investigación me han inspirado y ayudado en la confección de este trabajo, sin ellos esta investigación no hubiese sido posible. Es imposible agradecer como es debido a todos y cada uno de ellos, pero al menos me gustaría hacer una mención especial al director de la tesis, el profesor don Iñiqui Gutiérrez de Terán por su paciencia y dedicación de su tiempo y números consejos en la elaboración de esta tesis doctoral.

También, no puedo olvidar la cálida acogida y ayuda que recibí del Prof. Charles Tripp que sin apenas conocerme mostró su entusiasmo y decidido apoyo para realizar una importante investigación en el School of African and Oriental Studies en Londres (SOAS), y en los Archivos Nacionales de Kew que sin duda han contribuido de un modo decisivo a configurar esta tesis doctoral como una contribución al conocimiento científico.

Además esta tesis doctoral no hubiese sido posible sin la ayuda de un cuantioso número de personas e instituciones que han contribuido a este estudio. En especial mi reconocimiento y gratitud para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que creyó en mi proyecto, y me dio la posibilidad de formarme como investigador en Líbano y por supuesto a la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) que ha financiado mi estancia e investigación en el Reino Unido.

También, siempre recordaré con gran afecto al Dr. Naim Salem, co-fundador del Departamento de Estudios Internacionales y Diplomáticos en la Universidad de Notre Dame de Beirut (NDU) que tanto tiempo dedico a mi preparación académica. Así mismo, me gustaría agradecer, la infinita paciencia de la Sra. Debbie Usher, bibliotecaria del Middle East Centre Archive en St Antony's College de Oxford por su orientación en el archivo. Por supuesto, hay muchas personas más que han participado en este estudio como Jackson Allers, Paul Cochrane o Paula Smitt que cuidadosamente leyeron y corrigieron mis manuscritos. No puedo mencionar a todos, pero a todos ellos les llevo en el corazón, y sobre todo, mi deuda inestimable por el apoyo incondicional e impertérrito ofrecido por mi familia a la hora de afrontar esta aventura.

PRIMERA PARTE

Teoría y Metodología de la investigación

Hipótesis: ¿neocolonialismo constitucional en Iraq desde 1925 hasta 2005?

“He dicho en repetidas ocasiones que lo que este país necesita para ser renovado depende de la colaboración de la nación con dinero y hombres. El Imperio británico es la nación más cercana a nosotros y además no tiene intereses distintos a los nuestros. Así pediremos su asistencia, nos proveeremos de ella y la utilizaremos solo hasta que lleguemos al destino deseado lo antes posible.”⁶

“Estas autoridades [ocupantes] no tienen el poder de nombrar a los miembros del consejo de redacción constitucional. No hay ninguna garantía de que este consejo vaya a producir una Constitución que responda a los intereses supremos del pueblo iraquí y exprese su identidad nacional de la que el Islam y los valores sociales nobles son componentes básicos. La propuesta [la escritura constitución] es fundamentalmente inaceptable.”⁷

“He leído el proyecto de Constitución (2005) y no he encontrado nada en él que ponga en peligro la unidad de Iraq. Garantiza los derechos de todos los iraquíes y es la única garantía contra la dictadura. Yo voté sí y fue uno de los síes más bellos de toda mi vida.”⁸

1.1. Introducción a los Estudios Constitucionales en Iraq.

En la actualidad hay un gran número de obras dedicadas a la historia moderna de Iraq. Los investigadores como 'Abd Allah Kazim, Adeed Dawisha, Ahmad Rafiq al-Barqawi, Charles Tripp, Fadil al-Barrak, Hanna Batatu, Ofra Bengio, Philip W. Ireland, Peter Sluglett o Toby Dodge entre otros muchos, han contribuido de forma esencial a recopilar la historia moderna de este país.⁹ La contribución de estos autores a la historia

⁶ Discurso del rey *Faiṣal* durante su ascensión al trono en Iraq el 23 de agosto de 1921. Hādī al-'Akām, 'Abd al-Amīr. *al-ḥarakat al-waṭaniyya fī l-'Iraq 1921-1933*. Al-Adab, Nayaf al-Ashraf y la Universidad de Bagdad, 1975. Pág. 26.

⁷ 'Alī al-Husaynī as-Sistānī. 15 th, 2003. In Andrew Arato. “Sistani vs. Bush: Constitutional Politics in Iraq.” *Constellations* V. 11, N°, 2. 2004. Pp, 4-5. <<http://www.constellationsjournal.org/Arato-Sistani.pdf>>. (12 de enero de 2006).

⁸ Fayez Turki, Iraq. This and other views as gathered from a survey carried out by *BBC Arabic*. Por favor ver: “Iraq constitution: your views”. *BBC News*. October 10th, 2005. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/4335472.stm>. (12 de enero de 2006).

⁹ 'Abd, 'Abd Allāh Kāzīm. *Taṭawwur al-bilād al-malakī al-'irāqī, 1933-1939*. Maktabat al-Rā'id al-'Ilmiyya. 'Ammān. 2007. Dawisha, Adeed. *Democratic Attitudes and Practices in Iraq, 1921-1958*. Middle East Journal, Vol. 59, No. 1 (Winter, 2005). Al-Barqāwī, Aḥmad Rafīq. *Al-'alqāt al-siyāsīya bayna l-'Irāq wa-Britāniyā, 1922-1932*. Dar ar-rashid lilnshar. Bagdād. 1980. Tripp, Charles. *A history of Iraq*. Cambridge University Press, 2000. al-Barrāk, Fāḍil. *Dawr al-ḡayṣ fī l-'Irāq fī ḥukūmat al-dijā' al-waṭanī wa-l-ḥarb ma'a Britāniyā*. Bagdād. 1979. Batatu, Hanna. *The old social classes and the revolutionary movements of Iraq: a study of Iraq's old landed and commercial classes and of its Communists, Ba'ṭhists, and Free Officers*. Saqi Books. Londres, 2004. Silverfard, Daniel. *Britain's Informal Empire in the Middle East. A Case Study Iraq 1929-1941*. Oxford University Press. 1986. Bengio, Ofra. “Pitfalls of Instant Democracy.” Kelidar. Abbas et al. *U.S. Policy in Post-Saddam Iraq: Lessons from the British Experience*. Michael Eisenstadt and Eric Mathewson.

moderna de Iraq es especialmente prolífica y abarca todos sus periodos históricos, y en especial se ha incrementado los estudios sobre la ocupación británica en 1914 hasta la ocupación norteamericana en 2003. Quizás, la razón principal y no la exclusiva, para explicar este interés por la historia de Iraq la encontramos en el papel único que juega Iraq en las historial del siglo XX. Iraq se conformará a lo largo de este siglo como una de las potencias económicas y política de Oriente Medio.

Su valor estratégico debido a su localización en el corazón de Oriente Medio y la riqueza de sus tierras donde encontramos tanto una floreciente agricultura como una tierra rica en minerales y recursos han propiciado que Iraq se convirtiese en tierra de intrigas y conflictos, de ocupaciones y guerras sin igual. El papel que ha desempeñado Iraq en Oriente Medio ha propiciado un interés especial entre los investigadores y por lo tanto, un incremento notable de obras dedicado al estudio de su historia, abordándolo desde diversos aspectos políticos, sociales, económicos y las relaciones internacionales entre Iraq y el Imperio británico.¹⁰

Sin embargo, los numerosos procesos constitucionales que ha vivido Iraq a los largo de su historia han sido estudiados parcialmente y raramente han sido el objeto central de un estudio exhaustivo y profundo a pesar de la importancia que tienen en su historia contemporánea. Aún así, en la actualidad está tendencia parece estar cambiado con la aparición de obras como: *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq* de Andrew Arato,¹¹ o la publicación en 2005 de *ta'ṣīḥ wa-ḍamān ḥuqūq al-mar'a fī-l-dustūr al-'irāqī al-ḡadīd* (promoción y consolidación de los derechos de la mujer en la nueva constitución de Iraq) por la asociación española Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.¹² También cabe destacar las obras de Haider Ala Hamoudi, *Negotiating in Civil Conflict: Constitutional Construction and imperfect Bargaining in Iraq*, y Muhammad Abed Mazeel, *Iraq Constitution: Petroleum Resources Legislation and International Policy*.¹³

Washington Institute for Near East Policy. 2003. Ireland, Philip Willard. *'Iraq: a study in political development*. Ireland. Jonathan Cape, 1937. Sluglett, Peter. *Britain in Iraq 1914-1932*. London, 1976. Khadduri, Majid. *Independent Iraq 1932-1958*. Second Edition. Oxford University Press. 1960.

¹⁰ Obras relevantes en este aspecto son Selvik, Kjetil and Stig, Stenslie. *Stability and Change in the Modern Middle East*. I.B. Tauris. 2011. Wehrey, Frederic et alii. *The Iraq Effect. The Middle East after the Iraq War*. Rand, 2010. Lynch, Marc. *Voices of the New Arab Public. Iraq, Al Jazeera, and the Middle East Politics Today*. Columbia UP. 2006. Niblock, Tim. *"Pariah States" and Sanctions in the Middle East. Iraq, Libya, Sudan*. Lynne Rienner Publishers, 2001.

¹¹ Arato, Andrew. *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. Columbia University Press. 2009.

¹² *Ta'ṣīḥ wa-ḍamān ḥuqūq al-mar'a fī-l-dustūr al-'irāqī al-ḡadīd*. (promoción y consolidación de los derechos de la mujer en la nueva constitución de Iraq). Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Madrid, 2005.

¹³ Hamoudi, Haider Ala. *Negotiating in Civil Conflict: Constitutional Construction and Imperfect Bargaining in Iraq*.

Además, hay publicados varios estudios sobre las constituciones y los procesos constitucionales de Iraq en todas sus épocas. Ireland, Khadduri, Tripp, Al-Barqawi y Dawisha por ejemplo, recogen en sus obras información vital en relación con el proceso constitucional durante el Mandato británico.¹⁴ Además los archivos coloniales desclasificados, y que podemos encontrar en la biblioteca británica de Kew, son un material de investigación de primer orden que he tenido la oportunidad de analizar y utilizar en mi estudio. Sin embargo, la campaña norteamericana en Iraq en 2003 ha proporcionado más información sobre la última Constitución aprobada en 2005 que sobre cualquier otro proceso constitucional llevado a cabo en Iraq desde su ocupación por el Imperio británico.

Esto nos permite tener la información y el conocimiento necesario sobre ambos periodos como para iniciar un estudio comparativo sobre los procesos constitucionales desarrollados por ambas potencias. Este es un requisito fundamental si deseamos realizar un estudio comparativo tal y como lo han descrito Lucio Pegoraro y Angello Rinella:

*“Para que una investigación pueda ser adscrita a la ciencia del derecho comparado, es necesario que existan dos objetos para comparar, que la finalidad sea aquella de operar la confrontación, que el método no se reduzca a una ordenación de dos o mas sistemas o de dos o más institutos pertenecientes a diferentes ordenamientos, que las referencias comparadas no sean instrumentales del análisis de ordenamiento propio, o que en alternativa el ámbito sea aquel de operar un clasificación o predisponer un modelo”.*¹⁵

Así esta tesis pretende extraer toda la información disponible sobre estos dos procesos constitucionales. Para ello he utilizado diversos recursos como la biblioteca islámica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Madrid, los archivos del Imperio británico en la biblioteca nacional de Kew en Londres, así como el fondo bibliotecario de la Universidad School of Oriental and African Studies (SOAS) en la misma ciudad. Además, Aún así, no puedo negar que existen limitaciones importantes que no siempre nos permiten tener una visión del todo clara sobre lo que ocurrió y está ocurriendo en Iraq. En primer lugar, la mayoría de las fuentes sobre el Mandato británico provienen de fuentes oficiales y servicios de inteligencia, y por lo tanto limitadas a la hora de presentar una realidad objetiva de los acontecimientos que rodean la ocupación británica, y en especial la opinión y posición que tenía la población autóctona en

Chicago UP, Nov. 2013. Mazeel, Muhammad Abed: Iraq Constitution: Petroleum Resources Legislation and International Policy. Hamburg, disserta Verlag, 2010.

¹⁴ Ver nota 4.

¹⁵ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2000. Pág. 34.

muchos aspectos relacionados con la ocupación y la constitución.

Tampoco poseemos una hemeroteca o biblioteca nacional que reúna toda la prensa iraquí de este periodo que, sin duda, hubiese sido una fuente valiosa en esta investigación.¹⁶ Sin embargo, esta realidad está cambiando y recientemente la Biblioteca y el Archivo Nacional Iraquí ha conseguido recuperar parte de los fondos que se perdieron durante la ocupación de 2003, y ahora podemos consultar algunos diarios de la época otomana y mandataria que están publicados en Internet como *al-Iraq (al-Trāq)* o la Voz de Babilonia (*Seda Babel*), y que he podido utilizar para esta investigación.¹⁷ Aún así y a pesar de esta carencia, en relación al primer objeto de esta tesis, el Mandato británico, las fuentes oficiales provenientes de la inteligencia y diplomacia británica, nos dan una gran cantidad de información adicional, información que fue recopilada concienzudamente por los secretarios y oficiales bajo el mando del Imperio británico. Estos documentos incluyen una gran número de notas extraoficiales sobre las reuniones que mantenían en sus departamentos, la inclusión de recortes de artículos de periódicos iraquíes e ingleses, así como la correspondencia privada que muchos oficiales o funcionarios de alto rango mantenían con notables, políticos, líderes tribales y la población iraquí. Sin embargo, en cuanto al proyecto constitucional poseemos una gran cantidad de documentos oficiales y estudios realizados en el terreno que describen con gran detalles todos los aspectos de este proceso y por lo tanto, son los documentos más importantes que he encontrado para reconstruir el proceso constitucional durante el Mandato británico.

En cuanto al periodo constitucional que comienza con la ocupación de la coalición estadounidense en 2003 presenta otras dificultades y limitaciones que no han sido de fácil solución en algunos casos. A pesar de la gran cantidad de documentación e informes, e incluso investigaciones sobre el nuevo proceso constitucional en Iraq, la violencia y falta de seguridad en Iraq ha hecho muy difícil, por no decir imposible, el trabajo de un gran número de investigadores, observadores y periodistas en el terreno.¹⁸ Así la información fiable que

¹⁶ Prized Iraqi annals 'lost in blaze'. *BBC News*. Lunes 14 de abril, 2003.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2948021.stm>, (10 de enero de 2006).

¹⁷ Parte del material recuperado ha sido digitalizado y puede ser consultado online en el World Digital Library. En este portal de Internet se encuentra una sección dedicada a la "Iraq National Library and Archives", donde se pueden consultar algunos títulos. <<http://www.wdl.org/en/search/?institution=iraqi-national-library-and-archives>> . También hay una entrevista con el director de la biblioteca, Saad Eskander, donde se explica el proceso de recuperación que se está llevando a cabo. Kingsley, Suvi. Interview with Saad Eskander, Director of Iraq National Library and Archives (INLA). The International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA). <<http://www.ifla.org/publications/interview-with-saad-eskander-director-of-iraq-national-library-and-archives-inla>>

¹⁸ Jonathan Steele. Iraq war logs: US fails to answer for deaths of journalists. *The Guardian.co.uk*, 22 de

recibimos de Iraq es muy escasa.

Aun así, las nuevas tecnologías como Internet me han permitido contactar con un gran número de personas que no han dudado en compartir la información que disponían sobre esta cuestión, y he podido realizar entrevistas que de otro modo hubiesen sido muy difíciles de hacer. Además he tenido la oportunidad de visitar Iraq por primera vez en junio de 2013 y contactar con algunos expertos iraquíes en la materia que residen en la región del Kurdistan iraquí. Incluso, tuve el placer de conocer personalmente al Doctor en Leyes y ex miembro del parlamento, Hussien al-Balisany que participó en la redacción de la Constitución. También, a través de Internet conseguí contactar con otro miembro del comité constitucional, el Profesor Taher Albakaa, y con el cual tuve una cordial y extensa conversación sobre su participación como miembro en la Asamblea Nacional y en el comité de redacción de la Constitución, que ha sido de gran ayuda en esta investigación.¹⁹

Todas estas fuentes me han permitido reconstruir los procesos constitucionales y realizar una investigación en profundidad de la historia y las circunstancias que han influido en estos procesos. Así, he podido analizar con una perspectiva mucho más amplia y completa lo que suponen estas constituciones y comprender las consecuencias políticas y legales que han tenido para el sistema político iraquí. Es mi deber como investigador tener en cuenta todos los datos posibles y escuchar todos los puntos de vista para comprender los éxitos y fracasos que hayan podido producirse durante estos procesos. Sin embargo he de decir que el proceso constitucional en Iraq no ha terminado aún y todavía hoy en día aparecen nuevos documentos y testimonios que enriquecen los conocimientos que poseemos sobre ambos procesos constitucionales. Sin duda, el estudio de esta faceta de la historia de Iraq es casi inagotable y solo espero con la ayuda de Dios ofrecer a la comunidad científica un texto recopilador de toda la información que he encontrado sobre este asunto. Parafraseando el lema de la Universidad de Oxford: *Dominus illuminatio mea*.

octubre, 2010. <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-deaths-journalists>>. Arleigh A. Burke. Iraq's Evolving Insurgency: The Nature of Attacks and Patterns and Cycles in the Conflict. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Febrero, 2006. Pág. 1-4.

¹⁹ Albakaa, Taher. Professor, Middle East History, Suffolk University (2008- present). Julio 2013. <<http://tahiralbakaa.com/>>.

1.2. Introducción al enfoque teórico adoptado en este estudio.

El objetivo de esta investigación es analizar y comparar dos constituciones promulgadas en Iraq bajo la ocupación y tutela extranjera: la Constitución promulgada durante el Mandato británico en 1925 y la Constitución aprobada recientemente durante la ocupación de la Coalición norteamericana en el año 2005. El motivo que me ha animado a comparar estas dos constituciones es el hecho de que por un lado son las dos únicas constituciones permanentes que ha tenido Iraq en su historia y ambas fueron promulgadas bajo la tutela u ocupación de una potencia extranjera: Reino Unido en 1925 y los Estados Unidos en 2005²⁰. Estas dos constituciones son en el fondo un excepcional ejemplo de la influencia y tutela ejercida por potencias extranjeras en Iraq y el resto de Oriente Medio.²¹

No cabe duda que estas ocupaciones se han desarrollado en periodos o contextos históricos muy distintos: la primera Constitución durante el colapso del Imperio otomano después de la Primera Guerra Mundial²², y la última Constitución durante la lucha global contra el terrorismo islámico en la región del Norte de África, Oriente Medio, Irán, Pakistán y Afganistán.²³ Sin embargo, estos dos periodos están conectados y se asemejan en un hecho fundamental: un poder extranjero ocupará Iraq con el supuesto objetivo de liberarlo. Tanto el Imperio británico como los Estados Unidos justificaron la ocupación de Iraq en defensa de la libertad y la liberación del pueblo iraquí y ambas potencias impondrán una revolución constitucional en Iraq con el objetivo de fundar un nuevo orden político, social y económico.²⁴

El Imperio británico impuso un sistema monárquico, parlamentario y centralizado mientras que los Estados Unidos se inclinaron por instaurar un sistema republicano, federal

20 Global Justice Project: Iraq. WordPress <<http://giji.org/library/primary/iraqi-constitution/>>. A project in collaboration with S.J. Quinney College of Law: <www.law.utah.edu>. (13 de enero de 2006).

21 El vacío de poder que supuso la caída del Imperio otomano al final de la Primera Guerra Mundial fue aprovechado por las potencias coloniales como Inglaterra para ocupar la mayoría de países árabes en Oriente Medio y el Norte de África. El Imperio británico había ocupado Iraq al principio de la guerra en 1914 y bajo los poderes mandatarios que le concedió la recién creada Liga de Naciones promulgó la primera Constitución de Iraq en 1925. Las relaciones entre Inglaterra e Iraq durarían aproximadamente 44 años desde la ocupación en 1914 hasta el derrocamiento de la monarquía en 1958. Este es el periodo más extenso en el cual ha operado una constitución en Iraq. Rivera Gómez, Daniel F. Análisis histórico del proceso de creación de la primera Constitución de Iraq. DEA. Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo. 2005. <https://sites.google.com/site/teimproject/tesinas-dea>. Rogan, Eugene. *The Arabs. A History*. Basic Books. New York. Pág. 183-184. También en Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 147. Drash, Wayne. Report: No WMD stockpiles in Iraq. CNN. 7 de octubre 7, 2004. Posted: 10:50 <<http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/06/iraq.wmd.report>> . (15 de enero de 2006).

22 *Ibid.*

23 Philip H Gordon. How to Fight the Right War. *Foreign Affair*. Noviembre/diciembre de 2007. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63009/philip-h-gordon/can-the-war-on-terror-be-won#>>.

24 Fisk, Robert, Iraq, 1917. *The Independent*. Junio, 2004. <<http://www.informationclearinghouse.info/article6337.htm>>. (15 de enero de 2006).

y descentralizado. Ambas constituciones siguieron un proceso electoral, a menudo complejo, y ambas constituciones fueron aprobadas por una Asamblea Constituyente y un referendo popular. Las dos constituciones fueron criticadas y rechazadas por sectores amplios de la población pero al mismo tiempo fueron calificadas como un éxito por las fuerzas de ocupación y un avance considerable en la libertad e independencia del país.²⁵ Así, por ejemplo, ambas Constituciones fueron descritas tanto por oficiales y políticos británicos, norteamericanos e iraquíes como un éxito en el proceso de reconstrucción y un ejemplo claro de las nobles y buenas intenciones de las fuerzas ocupantes por proveer al país de un sistema de gobierno y unas instituciones modernas y democráticas.²⁶

Sin embargo tras un proceso largo de estudio e investigación sobre la historia del legado constitucional británico, unido al estudio del proceso constitucional realizado por la Coalición internacional estadounidense, trataré de demostrar que el éxito supuestamente conseguido durante ambos procesos constitucionales es más que discutible. Mi hipótesis defiende que ambas potencias fueron mucho más lejos a la hora de tutelar o aconsejar al pueblo iraquí en el proceso de escribir su propia constitución. Si bien es cierto que ambas potencias utilizaron los poderes adquiridos por el derecho internacional como fuerzas ocupantes para favorecer un modelo constitucional que facilitase la gobernabilidad del país, también es digno de destacar, que ambas fuerzas ocupantes, a menudo, se extralimitaron en sus poderes y competencias con el objetivo de preservar sus intereses políticos (modelo de gobierno), estratégicos (alianzas y pactos), militares (seguridad) y económicos (comercio y explotación de recursos naturales) en el país y toda la región por extensión, en este caso Oriente Medio. Es decir, un nuevo método de colonización que está en parte codificado constitucionalmente o lo que sería lo mismo, un neocolonialismo constitucional.

²⁵ Abbas Kadhim, A decade of democratic transition in Iraq. Lunes 25 de marzo de 2013 - 3:46 PM. <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/03/25/a_decade_of_democratic_transition_in_iraq>.

²⁶ Chris McGreal. Barack Obama declares Iraq war a success in Washington. *The Guardian*, Miércoles 14 de diciembre de 2011 13.57 EST. <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/14/barack-obama-iraq-war-success>>. U.S.-Iraq Relations Enter a New Era U.S. Forces Complete their Strategic Reset as U.S. Diplomats Set New Tone. Juul, Peter. U.S.-Iraq Relations Enter a New Era. Center for American Progress. U.S. Forces Complete their Strategic Reset as U.S. Diplomats Set New Tone. El 13 de diciembre de 2011. <<http://www.americanprogress.org/issues/military/news/2011/12/13/10834/u-s-iraq-relations-enter-a-new-era/>>. (15 de enero de 2006).

1.3. El periodo británico.

Este nuevo método de colonización nació precisamente en el proceso de descolonización que se produjo al final de la Primera Guerra Mundial en lo que se llamó el periodo de los Mandatos en Oriente Medio y el Norte de África.²⁷ El concepto de neocolonización es relativamente moderno y fue acuñado por primera vez por el marxista, activista y pensador Paul A. Baran en 1957 que argumentó en su libro, *La economía política del crecimiento*, que el empobrecimiento y subdesarrollo en los países del tercer mundo se debía a la introducción en este entorno del capitalismo y el neocolonialismo.²⁸ Más adelante otros autores como Harry Magdoff (1972), y Kwame Nkrumah (1962) utilizaron la teoría del neocolonialismo para explicar la relación desigual y de dependencia que se estaba desarrollando entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo desde la supuesta abolición del colonialismo en la Primera Guerra mundial. Así por ejemplo Kwame Nkrumah en su libro neocolonialismo defiende que: “*el resultado del colonialismo es que el capital extranjero se usó con el objetivo de explotar más que para desarrollar las partes menos desarrolladas del mundo*”.²⁹ El autor intenta con esta teoría explicar las desigualdades económicas que surgieron en estos países pobres y explica como la inversión extranjera en estos territorios aumentaba y no disminuía las desigualdades sociales.

El neocolonialismo es un fenómeno que podemos apreciar claramente en la tutela británica de Iraq. Francia e Inglaterra administraron el proceso de descolonización en el Norte de África y Oriente Medio y tutelaron la fundación de varios estados árabes como Egipto, Siria, Iraq y Jordania entre otros.³⁰ El caso de Iraq es sumamente interesante por este motivo ya que fue uno de los primeros estados árabes en adoptar el sistema del Mandato y estar sujeto a la tutela extranjera.³¹ El sistema del mandato fue uno de los primeros experimentos en la historia contemporánea de crear estados nación, independientes y soberanos, a través de la interposición de gobiernos constitucionalmente

²⁷ Rogan, Eugene. *Op. Cit.* Pág. 109-146.

²⁸ Según Paul Barán: “*un esfuerzo para sobornar a los pueblos de los países subdesarrollados, a la vez que se evita la apariencia de un imperialismo pasado de moda, se ha venido otorgando recientemente la independencia política a numerosas naciones dependientes y se ha permitido a los políticos nativos elevarse a altos puestos. Casi no hay necesidad de subrayar que tal independencia y autonomía no serán sino un engaño en tanto que los países en cuestión continúen siendo un apéndice económico de los países capitalistas avanzados y mientras la supervivencia de sus gobiernos dependa del capricho de sus amos extranjeros [...]. Por lo tanto, donde ya no es políticamente posible operar por más tiempo con las anticuadas y comprometidas administraciones coloniales e imponer su control simplemente por medio de la penetración económica, el imperialismo norteamericano apadrina (o tolera) la independencia política de los países coloniales, convirtiéndose, posteriormente, en la potencia dominante de las regiones recientemente “liberadas”*”. Baran, Paul. A. *La Economía Política del Crecimiento*. Instituto cubano del libro. La Habana, 1971. Pág. 31.

²⁹ Nkrumah, Kwame. *El neocolonialismo ultima etapa del imperialismo*, Siglo XXI, México. 1966. Pág. 4.

³⁰ Rogan, Eugene. *Op. Cit.* Pág. 109-146.

³¹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 52-53.

constituidos.³² Sin embargo este proceso revela una tendencia de las fuerzas extranjeras a limitar la soberanía de estos Estados a través de la imposición de una serie de acuerdos o tratados; bien sea mediante la permanencia de tropas extranjeras en el país; o por la interferencia en la política del país a través de funcionarios o diplomáticos extranjeros.³³ Así, el neocolonialismo es un teoría que nos ayuda explicar los métodos indirectos de control ya sean políticos o económicos para presionar y modelar la política y decisiones que toma un gobierno. El experimento –que suponía poner en práctica métodos indirectos de control– fue puesto en práctica por primera vez por el Imperio Británico en Iraq.

El Alto Comisionado para Iraq, sir Henry Dobbs, en varios de sus informes emitidos a la Oficina Colonial entre 1919 y 1929 describe en detalle este experimento que según sus palabras consistía en imponer un gobierno que “*governase sin gobernar*”.³⁴ Es decir, en permitir que el gobierno administrase el territorio pero al mismo tiempo tuviese sus poderes férreamente limitados. El Imperio británico buscó gobernar Iraq a través de un monarca constitucionalmente investido que tuviese el suficiente poder y legitimidad para firmar una serie de tratados de alianza que formalizasen la relación entre ambas naciones. Estos tratados permitieron al gobierno británico mantener su hegemonía en Iraq y controlar constitucionalmente muchas de las decisiones del gobierno iraquí, especialmente en cuanto a política exterior se refiere.

Así por ejemplo, sir Henry Dobbs, describiría en un memorando interno a la Oficina Colonial en 1929: “10. *A nivel internacional, el régimen constitucional del rey Faisal está en marcha. El Parlamento está funcionando, de acuerdo a sus posibilidades, y la máquina administrativa está trabajando razonablemente suave. Sería inútil pretender que no hay dificultades, o que las relaciones del Gobierno de Iraq, ya sea con sus propios súbditos o con sus aliados británicos, son inmejorables. El siguiente extracto es de un memorando distribuido por el Sr. Amery el febrero pasado, y puede ser citado en conexión a este tema: - «nuestra política de gobernar sin gobernar en Irak, y de ejercer el control a través de un gobierno nativo aparentemente independiente, es un experimento. Iraq sigue siendo poco más que una localización geográfica. Las diferentes razas que habitan el país, aún no se han unido en una sola nación. Un kurdo sigue siendo principalmente un kurdo y sólo en segundo lugar (únicamente en su pensamiento) un iraquí. La confederación tribal del Eufrates no entiende que es un hecho natural la lealtad o alianza con el Gobierno de Iraq. Los kurdos todavía desprecian a los cristianos árabes que también odian y temen a los musulmanes, mientras que los chiítas desconfían de los sunitas; y hasta que estos antagonismo tradicionales*

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ Our position in Iraq, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. July 1929. CAP 24/205. Pág. 5.

sean subordinados a un espíritu de patriotismo”. A continuación, según explica sir H. Dobbs en este comunicado, los representantes británicos en Iraq deben: “*mantener un equilibrio y para ello debe intervenir en los asuntos que de otras circunstancias deberían quedar en las manos del gobierno nativo. En un país como Iraq, donde la conciencia nacional ha superado la experiencia administrativa, tal intervención será sin duda causa de resentimiento y fricción política.*”

11. *A pesar de las dificultades que surgen de vez en cuando, puede afirmarse que el experimento, en general, ha sido un éxito. Ciertamente, ha tenido más éxito de lo que la mayoría de nosotros pensábamos cuando el régimen fue inaugurado por primera vez en 1921. Los iraquíes nacionalistas podrían exigir una mayor independencia, y la finalización del control británico. Sin embargo la mayoría de la población es más moderada y realmente no desea que nos vayamos, y nos damos cuenta de que, si retiráramos nuestra ayuda y apoyo, su castillo de naipes estaría en grave peligro de derrumbarse...*”³⁵

1.4. El experimento.

En este memorando, escrito casi diez años desde la nominación de *Faīṣal* I como rey, se observa claramente la naturaleza del “experimento” que se está llevando en Iraq: buscar un Jefe de Estado que “*governase sin gobernar*”. En realidad, el experimento en Iraq consistió en diseñar una formula constitucional de control que permitiese mantener la hegemonía británica en la región y que al mismo tiempo redujese considerablemente el costo que suponía la administración directa (despliegue de hombres y material) en un territorio tan extenso como Iraq. Por lo tanto, el neocolonialismo surge como una respuesta a la creciente oposición de los pueblos nativos sobre el control directo que estaban ejerciendo las potencias extranjeras en la época colonial y como un nuevo método de control que fuese más aceptable para la población nativa. Un ejemplo claro de esta oposición contra el control extranjero ocurrió en Iraq durante la revolución popular contra el control británico que estalló en la primavera-verano de 1920.³⁶ Esta revuelta a escala nacional demostró a los oficiales británicos el alto coste humano y material que suponía gobernar Iraq directamente debido entre otras causas a la amplia oposición social que existía a su control.³⁷ Por eso, era crucial para el Imperio británico, encontrar formas más sutiles de control que aparentemente fuesen más respetuosas con las aspiraciones de la población y al mismo tiempo, abaratasen considerablemente los costes de esta empresa.³⁸

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Marr, Phebe. *The Modern History of Iraq*. Westview Press. 3 edit. 2012. Págs. 23-24.

³⁷ Tripp, Charles. *A History of Iraq*. Second Edition. Cambridge University Press. 2000. Pág.45

³⁸ *Ibíd.*

Así, sir Percy Cox, el nuevo Alto Comisionado británico en Iraq, llegó a Bagdad después de la revuelta popular en el mes de octubre con la intención de formar un nuevo gobierno compuesto por iraquíes de todas las provincias, principales etnias y confesiones. Para conseguir esto, el Alto Comisionado decidió contactar con un eminente y respetado clérigo de Bagdad, el *naqīb as-ašrāf, sayyīd 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī* para que fuese el presidente del primer Gobierno Provisional iraquí, que estuvo compuesto por 21 personalidades, todas bajo la tutela y supervisión de oficiales británicos. La aceptación del *naqīb* fue un gran avance en la creación de un nuevo Iraq ya que permitió establecer el primer gobierno nativo y la paulatina sustitución de oficiales británicos por iraquíes pertenecientes a todas sus confesiones y sectas.³⁹

Sin embargo, esta nueva dirección en la política británica en Iraq, no buscaba en realidad devolver la independencia y soberanía al pueblo iraquí o al menos por el momento. La creación de un gobierno nativo tenía el objetivo de establecer una administración civil que fuese capaz de administrar el país y al mismo tiempo pudiese garantizar la tutela y dominio británico en Iraq. El Imperio británico lejos de iniciar un proceso político abierto e inclusivo donde todas las comunidades iraquíes pudiesen participar en la construcción de una nueva nación, decidió comenzar un proceso cerrado y excluyente donde solo los aliados y simpatizantes del Imperio británico tenían una oportunidad. Más aún, el Imperio británico eligió un gobierno nativo con el objetivo de preparar el terreno para la llegada de un nuevo líder en Iraq, *Faīṣal I*, que había sido preseleccionado por oficiales británicos como la persona ideal para gobernar el país. La nominación de *Faīṣal I* y la institución de una monarquía constitucional fueron los pilares del proyecto neocolonialista que el Imperio británico había diseñado para Iraq.

1.5. La cuestión constitucional.

Uno de los problemas que presentó la nominación de *Faīṣal I* no fue solamente la imposición de un monarca extranjero. También supuso la aplicación de un sistema político de gobierno donde los árabes sunníes tuvieron una relevancia e importancia evidente. La política británica en Iraq durante estos años hizo todo lo posible por nominar a árabes sunníes en las posiciones más importantes de la administración y el ejército. La preferencia británica por nominar a iraquíes sunníes fue una política que provocó un rechazo enorme de la

³⁹ *Ibíd.*

población árabe chiíta y los kurdos sunníes que fueron excluidos de los planes británicos de gobiernos. Esto llevó a los líderes religiosos chiítas, los *muchtabīdūn*, a organizar un boicot en 1923 contra la política de las fuerzas de ocupación y a la comunidad kurda a iniciar una revuelta contra el Imperio británico y el gobierno de *Faṭṣal* I en 1924.⁴⁰ Esto ocasionó que las autoridades británicas actuaran contundentemente contra los líderes opositores ya fuese a través de detenciones, bombardeos de zonas tribales o a conducir al exilio a gran parte de personalidades kurdas y chiítas importantes.⁴¹ Esta política condujo a una sociedad iraquí modelada por los oficiales británicos en función de lo que creían conveniente para el país. El historiador Charles Tripp ha mencionado a este respecto: *“La extensión del ámbito de gobierno directo, los ingleses abolieron las instituciones como los consejos municipales elegidos por los otomanos y en vez de estos, utilizó oficiales políticos que trabajaron directamente a través de los notables locales en los que se apoyó para mantener el orden. [...] Los funcionarios británicos mantuvieron el control y, en muchos casos, la política británica fue una herramienta para incluso reconfigurar las jerarquías y unidades tribales que, supuestamente, constituye el orden "natural" de la sociedad. Esta tendencia se vio reforzada por la introducción del Código de Normas de Disputas Tribales y Civiles (inspirada en la Ley de Gobierno de la India del mismo nombre y que más tarde sería codificada en la legislación iraquí en 1924. Este código dio a los líderes tribales, designados por las autoridades británicas, el poder para resolver conflictos entre los miembros de su tribu y también se convirtieron en recaudadores de impuestos en nombre del Gobierno...”*⁴²

La cuestión constitucional iraquí tuvo un protagonismo especial durante la celebración de la Conferencia británica en el Cairo en 1921. Esta conferencia no solo demostró el favoritismo que sentían los oficiales británicos hacia un gobierno sunní en Iraq, ya que muchos de los puestos importantes en el ejército y la administración les fueron adjudicados. Además, era necesario dar una forma constitucional a este nuevo tipo de Estado, que incluyera las tres provincias y que estuviese formado por un gobierno nativo bajo la supervisión británica.⁴³ Así, durante la citada conferencia un considerable número de oficiales británicos que encabezaba Winston Churchill como nuevo Secretario Colonial, se reunieron con una delegación iraquí que incluyó a dos futuros ministros: el ministro de defensa, un árabe sunní: *Ja'afar al-'Askarī* y el ministro de economía judío: *Sāsūn Ḥazqaīl*⁴⁴, para discutir el futuro constitucional del Estado. En esta reunión se decidió la forma constitucional de Iraq, que debería ser una monarquía gobernada por un monarca árabe

⁴⁰ Arato, Andrew. *Constitution Making Under Occupation. The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. Columbia University Press. 2009. Pág. 105.

⁴¹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 55.

⁴² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 37.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.* Pág. 47.

sunní, aliado británico y respetado nacionalista árabe, el príncipe *Faīṣal*.

Los británicos apostaron por una monarquía constitucional que si se le dotaba de la debida asistencia militar y económica podría gobernar el territorio y respetar los acuerdos y tratados adquiridos con el gobierno británico durante este periodo. Así, por ejemplo el oficial británico y amigo de *Faīṣal I*, Gerald de Gaury, escribiría sobre el monarca y su estilo de gobierno: “*Cuando sus ministros se mostraban contrarios a los británicos, el Alto Comisionado pediría a Faisal que los destituyera, pero cuando ellos estaban en contra de Faīṣal I y no en contra de los británicos, y Faisal estaba pensando destituirlos, los británicos le recordarían la inconstitucionalidad de sus actos.*”⁴⁵ En definitiva, la creación de una monarquía constitucional que estuviese supervisada por oficiales británicos fue una de las novedades y soluciones más sofisticadas que el Imperio británico encontró durante la época de la posguerra para reducir y optimizar los costes del mantenimiento de su hegemonía política, económica y militar después de la Primera Guerra Mundial en Iraq y el resto de Oriente Medio.

La manipulación, influencia o interferencia en el proceso constitucional es por lo tanto uno de los mecanismos más eficaces a la hora de limitar y controlar las decisiones de un gobierno. Así la presente tesis argumenta, que el neocolonialismo constitucional consistió en la aprobación de una constitución y varios tratados con rango constitucional, que benefician ampliamente los intereses de las fuerzas ocupantes en el país. Estas normas permiten a las fuerzas invasoras: dismantelar el sistema de gobierno anterior, favorecer el asentamiento y perpetuación de una nueva élite en el poder –lo más proclive a los intereses de las fuerzas ocupantes– y, por último, proteger constitucionalmente los pactos y alianzas que las fuerzas ocupantes establecieron con la élite gobernante. Así, el neocolonialismo constitucional fue un modo de presión e influencia que ejerce la entidad ocupante sobre la entidad ocupada que es más débil, invistiendo de legalidad la ocupación subyacente en las denominadas relaciones bilaterales que están siendo negociadas entre la fuerza ocupante y una élite política cuidadosamente escogida por la fuerza invasora.

La creación de un gobierno nativo y supuestamente representativo fue organizado tanto por agentes británicos como por los estadounidenses más tarde, y en ambos casos el objetivo consistió en encontrar colaboradores en la sociedad iraquí que tuviesen el suficiente prestigio como para ser vistos por la población como interlocutores legítimos con las fuerzas ocupantes, pero que al mismo tiempo fuesen proclives a cooperar. Un ejemplo claro de esta política la encontramos en la aprobación de la *Normativa para la*

⁴⁵ De Gaury, Gerald. *Three kings in Baghdad. The Tragedy of Iraq's Monarchy*. I.B. Tauris. 2008. Pág. 39.

resolución de disputas tribales, civiles y criminales, ley que fue introducida en 1919 con el objetivo de dismantelar el sistema de consejos municipales otomanos (democráticamente elegidos) y transferir estos poderes a sus colaboradores y aliados más cercanos, los líderes tribales.⁴⁶ Así, las fuerzas ocupantes demostraban a la población su intención de formar un gobierno nativo y al mismo tiempo permitía al país ocupante iniciar una serie de negociaciones en ocasiones secretas sobre las condiciones que gobernarían las relaciones entre ambas naciones; negociaciones que muchas veces incluían coacciones, amenazas, encarcelamiento o exilio de líderes políticos significativos (v. gr. *Sayyīb Ṭalīb* de Basora en 1920).

En el caso británico, las negociaciones tuvieron lugar antes de la firma de la constitución y reducían considerablemente la soberanía el gobierno iraquí en ciertos casos. Esto se puede apreciar claramente en el artículo 26. 3 de la Constitución de Iraq de 1925 que decía: *“En caso de surgir la necesidad, cuando el Parlamento no está en sesión, la toma de medidas urgentes para el mantenimiento del orden y la seguridad pública, o para proteger al público de un peligro, o para el gasto urgente de fondos públicos no autorizados por el presupuesto o por ley especial, o para el cumplimiento de las obligaciones del tratado [con el Imperio británico] el Rey tendrá el derecho de emitir decretos, con el acuerdo del Consejo de Ministros, que tiene fuerza de ley, ordenando que las medidas necesarias se tomarán de acuerdo con las circunstancias, siempre que no sean contrarios a las disposiciones de esta Constitución. Tales decretos deben ser presentados ante el Parlamento en su primera reunión, con la excepción de los emitidos con la finalidad de cumplir con las obligaciones del tratado aprobado por el Parlamento o la Asamblea Constituyente.”*⁴⁷

Una monarquía limitada por una constitución cuidadosamente diseñada permitió controlar las decisiones adoptadas por el gobierno contrarias a los intereses británicos y permitió la intervención y manipulación de los oficiales británicos en los asuntos del país de un modo legal. La incapacidad de *Faīṣal* de representar a todas las etnias y comunidades era desde luego una contrariedad, pero por otro lado también tenía sus ventajas. El monarca no estaba directamente relacionado con ninguna de las comunidades y tribus que habitaban el país y por lo tanto sería difícil para él encontrar los apoyos necesarios para oponerse al control británico y su hegemonía en el país. Al menos durante un tiempo. El príncipe, a pesar de ser un nacionalista moderado y defensor de la independencia árabe, tenía solo apoyos entre algunos oficiales árabes de origen sirio e iraquí que habían colaborado en la lucha contra el Imperio otomano durante la Primera Guerra Mundial. El emir *Faīṣal*

⁴⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 37.

⁴⁷ Constitución del Reino de Iraq de 1925. *Gazette* del Gobierno de Iraq el 12 de agosto de 1928 y más tarde publicado en Londres. *British and Foreign State Papers*. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931. Págs. 383-402.

necesitaba la asistencia británica para reinar y los británicos sabían de la escasa representatividad de príncipe *Faṭṣal*, pero que podían compensar con el apoyo y asistencia que la corona británica prestaba al rey. Como queda reflejado en un memorando emitido por el secretario de estado para las colonias que decía: *“los nacionalistas iraquíes puede clamar por mayor independencia, y la liberación del control británico, pero los elementos soberanos en la población en realidad no desean que nos vayamos, y se dan cuenta que, si nuestra asistencia y apoyo fuesen retirados, su castillo de naipes estaría en serio peligro de derrumbarse”*.⁴⁸

Sin embargo, *Faṭṣal* demostró ser mucho mas realista en cuanto sus posibilidades de ser aceptado en la sociedad iraquí y solicitó la realización de un referendo popular para consultar la proposición británica para su investidura. El rey *Faṭṣal* era consciente de que sin una muestra de apoyo popular su posición en el trono sería insostenible.⁴⁹ El Imperio británico aceptaría las condiciones del príncipe pero estuvo lejos de dejar las elecciones en manos del azar. El Imperio británico realizó la consulta que fue llevada a cabo por oficiales británicos en las tres provincias del país. Consulta que fue manipulada como mencionó el oficial británico H. St. John Philby y supuestamente el 96% de la población aprobó la nominación de *Faṭṣal* como rey.⁵⁰ Sin duda, esta podría haber sido una oportunidad de conocer al menos la opinión del pueblo y al final se convirtió en un instrumento más de las fuerzas ocupantes para legitimar sus planes de gobernar al país.

1.6. El Tratado anglo-iraquí.

Una de las características que definen el neocolonialismo es la tendencia de la fuerza ocupante a definir su posición especial una vez haya terminado su periodo tutelar. Las fuerzas ocupantes son conscientes del límite de su influencia una vez hayan formado un gobierno nativo funcional y por lo tanto es fundamental negociar cuanto antes un Tratado que salvaguarde dichos intereses. En este extracto del informe escrito por sir. Henry Dobbs podemos apreciar la importancia de estas negociaciones:⁵¹

Del extracto anterior se desprende la preocupación de los ocupantes por llegar a un acuerdo antes de que Iraq ingresase oficialmente como país independiente en la Liga de

⁴⁸ Our position in Iraq, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. July 1929. CAP 24/205. Pág. 7.

⁴⁹ De Gaury, Gerald. *Op. Cit.* Pág. 23.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Our position in Iraq, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. July 1929. CAP 24/205. Pág. 7-8.

Naciones. Los británicos eran conscientes de que el tiempo corría en su contra a la hora de conseguir un tratado que protegiese sus abundantes intereses y conocían perfectamente la impopularidad que tenían tanto el Mandato como cualquier alianza con el Imperio británico.

Otro punto claro en este extracto está relacionado con la idea que tenían los ocupantes sobre la incapacidad de los árabes para gobernarse por así mismos. El político o administrador nativo es el problema, ya que las capacidades de negociación con un '*oriental*' son limitadas. Esta imagen de nuevo refuerzan el etnocentrismo británico y la escasa confianza en el pueblo iraquí. La imagen de lo oriental es una característica fundamental de la formulación de la política británica en Iraq y Oriente Medio.

La constitución no fue redactada únicamente por el poder constituyente sino que siguió un largo proceso de elaboración secreta (casi cuatro años 1921-1925) en el cual abogados y juristas británicos, dirigidos por abogado sir Edgar Bonham Carter corregirían y editarían el texto.⁵² Después, el texto fue enviado a la Asamblea Constituyente para su discusión y aprobación. Así, la Constitución fue el fruto de una negociación entre el monarca y la Asamblea Constituyente y los juristas británicos. Como puede apreciarse en esta carta del Alto Comisionado sir Henry Dobbs al oficial J. H. Thomas, Secretario de Estado para la Oficina Colonial en Bagdad el 24 de julio de 1924 donde se adjunta el texto final de la Constitución:

“2. La Asamblea duró tres meses, que se caracterizaron por agitados debates y recriminaciones en la Asamblea [...], y esto a pesar del hecho de que había sido claramente establecido desde el principio que no se podrían hacer enmiendas y que, según la Ley que rige la Asamblea Constituyente, el Tratado y los Acuerdos tienen que votarse en su conjunto. Por otra parte, la Ley Orgánica, que estaba abierta a enmienda fue aprobada exactamente en el período de un mes. Esta consumación tan rápida se debe a que los mismos puntos que habían llevado a un punto muerto en las negociaciones del Tratado y los Acuerdos como el poder del trono y el poder ejecutivo, el empleo de funcionarios extranjeros, los derechos especiales de los jeques tribales y recursos legales para aplicar las obligaciones incluidas en el Tratado fueron debatidos legítimamente en cada artículo que se encuentra en la Ley [Orgánica], y fueron aprobados casi sin comentarios.

Este cambio favorable en la atmósfera [de la Asamblea] se debió en primer lugar a la retirada de la oposición por parte de Yasin Pasha, Naji Beg-Sumaidi y los que en los debates relativos al Tratado ha dado lugar a una coalición de nacionalistas radicales y por lo el otro, los elementos más

⁵² De Gaury, Gerald. *Op. Cit.* Pág. 30.

*estables y respetables que habían sido empujados hacia el mismo campo por miedo a perder el favor del gobierno que estaba formado por personalidades afines al trono. [...]. Probablemente fueron persuadidos con promesas de posiciones relevantes en el Parlamento y el Senado, y esto bien puede explicar la repentina retirada de la oposición al principio que estipula la designación del senador por el rey.. [...].*⁵³

En este despacho se puede apreciar el intenso debate que suscitaron cuestiones como el poder del monarca o el uso de palabras como “tratado” o “mandato” o la tendencia británica por ‘corregir’ los errores de los ‘orientales’ en estos asuntos. Aún así es apreciable en estas conversaciones un cierto grado de colaboración constructiva entre las partes y quizás en otras circunstancias estas negociaciones podrían haber tenido un resultado muy positivo para el diseño constitucional. Sin embargo, los términos y cláusulas del Tratado ocuparon la mayor parte de las discusiones ya que cualquiera que fuese la constitución aprobada no podría violar de ningún modo los términos incluidos en el mismo. Una vez este asunto fue resuelto, la redacción de la Constitución no fue difícil y en cuestión de un mes estuvo terminada.⁵⁴

Lo más relevante en este despacho es el hecho de que el alto comisionado se sorprendiese de que durante las negociaciones de la Constitución aquellas cláusulas que habían causado tantos problemas durante las negociaciones del Mandato, no habían suscitado prácticamente ninguna oposición durante la redacción de la Constitución.⁵⁵ Y nos estamos refiriendo en concreto a los extensos poderes de la monarquía, la supervisión de los oficiales británicos o los privilegios especiales a ciertos líderes tribales así como los términos específico del Tratado.⁵⁶ La facilidad con la que se resolvió la cuestión constitucional reside probablemente según el Alto Comisionado, en la capacidad de negociación del rey que supo convencer a los opositores través de la promesas de posiciones de poder.

Sin embargo, lo que omitió el Alto Comisionado en el informe fue el ultimátum que dio a la Asamblea Constituyente para ratificar el Tratado.⁵⁷ Los términos del Tratado eran muy impopulares y la mayoría de los miembros de la asamblea los rechazaba.⁵⁸ El rey también se oponía al Tratado pero dependía de él para su supervivencia. La situación en la

⁵³ Confidential Dispatch 'c' from the Acting Commissioner for Iraq (with enclosures). 24th of July, 1924. Copy of the Organic Law of Iraq. The Under Secretary of State Colonial Office, 41563/24.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ De Gaury, Gerald. *Op. Cit.* Pág. 35.

⁵⁸ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 57.

capital había empeorado así como en el norte del país. Turquía comenzó a penetrar en el norte de Iraq con el objetivo de ayudar al *šaj* kurdo *Mahmūd Barzinyī* a establecer un gobierno autónomo en Sulaimaniya en 1922⁵⁹, y dos años después en 1924⁶⁰, poco antes de la negociaciones para la firma de la Constitución por la Asamblea Constituyente, el *šaj* *Mahmūd Barzanī* inició una revuelta kurda en Mosul exigiendo la autonomía del pueblo kurdo.⁶¹ El líder kurdo reivindicaba que el Alto Comisionado Percy Cox y el rey *Faīṣal* habían prometido en una declaración conjunta en 1922, el derecho del pueblo kurdo a crear un Estado y escribir su propia Constitución.⁶² El gobierno británico sin embargo abandonó esta idea y en la víspera de la redacción de la Constitución, las fuerzas aéreas británicas aplastaron la revuelta.⁶³ La revuelta demostraba a la monarquía la debilidad de su posición, ya que sin la asistencia británica, el Kurdistan iraquí se hubiese independizado o hubiese sido ocupado por Turquía. La pérdida de la provincia de Mosul dejaba al gobierno de *Faīṣal* en minoría ante un población mayoritariamente chiíta que en general se oponía a la ocupación británica y a un monarca sunní.⁶⁴

Estos hechos históricos nos permiten contextualizar y entender el grado de presión al cual estaba sometida la Asamblea Constituyente a la hora de firmar el Tratado y aprobar la Constitución. Los colaboradores del rey y los consejeros británicos presionaron a la Asamblea Constituyente para que aprobasen una constitución que no beneficiaba a los intereses del pueblo propiamente dicho, pero que aseguraba la posición del monarca en el nuevo Estado que estaba a punto de nacer. Este grado de intimidación y obvia dependencia del nuevo Estado iraquí en la asistencia británica hizo posible que los miembros de la Asamblea Constituyente firmasen un Tratado y aprobasen una Constitución que claramente beneficiaba a la monarquía, perjudicaba al parlamento y permitía al Imperio británico conservar su influencia y poder sobre la élite gobernante. Además, podemos observar como los poderes constitucionalmente entregados a la monarquía eran capaces de aplacar a los nacionalistas más radicales mediante promesas de puestos relevantes en el gobierno. La primera piedra de un sistema político basados en promesas y retribuciones está dando sus primeros pasos y se convertirá en una práctica común en la política iraquí de esta época.

⁵⁹ McDowall, David. *A Modern History of the Kurds*: Third Edition. I. B. Tauris. 2007. Londres. Pág. 160.

⁶⁰ McDowall, David. *Op. Cit.* Pág. 163.

⁶¹ Sluglett, Peter. *Britain in Iraq 1914-1932*. Middle East Center St Antony's College Oxford by Ithaca Press, London 1976. Págs 116-117. McDowall, David. *Op. Cit.* Pág. 162.

⁶² La declaración que realice el rey de Iraq decía así: "su majestad al rey de Iraq "Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 55.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 117.

Un ejemplo claro de este fenómeno lo podemos observar en la correspondencia entre el Alto Comisionado sir Percy Cox y el rey *Faīṣal* en 1922, donde discutieron a menudo este tipo de estrategias para conseguir el apoyo de los líderes y figuras importantes de la sociedad iraquí. Así *Faīṣal* escribiría al Alto Comisionado después de haberse reunido con varios líderes tribales y expertos doctores en religión o '*ulamā*': *“Creo firmemente que si hemos sido capaces de presionar a los ṣaīḥs y separarlos de los ulemas que están sujetos a ellos ciegameamente podríamos tener éxito en las elecciones y ratificar el Tratado sin preocupaciones y además creo de que esto es posible si aplicamos un discurso político cortés y de asesoramiento. Así los mandatarios y asesores no podrán presentarse a las elecciones en contra de la inmensa mayoría de las tribus y los pueblos del país”*.⁶⁵

La próxima cita ilumina claramente la naturaleza de los intereses británicos que en definitiva justifican toda esta empresa. Los intereses británicos vitales y permanentes incluían intereses comerciales y políticos, y quizás sobre todo económicos. El descubrimiento de petróleo en grandes cantidades en el norte de Iraq fue una de las razones principales que llevaron al Imperio británico a reafirmarse en su empresa poscolonial en Iraq. En este mismo memorando se revela la importancia estratégica que jugó el descubrimiento de petróleo en Iraq: *“El descubrimiento de grandes cantidades de petróleo en la provincia de Mosul ha transformado el aspecto económico de la cuestión. Ahora debemos considerar nuestra posición en relación a lo que se puede convertir en uno de los campos petrolíferos más importante del mundo. Así, mientras estemos en Iraq, debemos a corto plazo intentar controlar esta fuente de suministro. El control de esta fuente tendría un valor incalculable en caso de guerra, pero también incluso en tiempos de paz es un bien de una gran magnitud...”*⁶⁶

En resumen, la Constitución aprobada en 1925 jugó un papel fundamental en el proceso de creación de un Estado moderno en Iraq que llegaría a ser uno de los primeros países árabes bajo la tutela británica en conseguir la independencia y ser reconocido como Estado independiente por la Sociedad Naciones en 1932.⁶⁷ Sin embargo, los avances y progresos que Iraq realizó durante estos años se vieron empañados por el derrocamiento violento de la monarquía y la virulenta reacción de un grupo de oficiales iraquíes que,

⁶⁵ Carta a sir Percy Cox y el rey *Faīṣal* el 20 de diciembre de 1922. Al-Barqāwī, Ahmad Rafīq. *Op. Cit.* Baghdad, 1980. Pág. 123.

⁶⁶ Our position in Iraq, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. July 1929. CAP 24/205. Pág. 7.

⁶⁷ Otro documento histórico que ejemplariza el dominio o tutela extranjera en Iraq es la solicitud oficial de Iraq a entrar en la Liga de Naciones en 1932: Request Of the Kingdom Of Iraq For Admission To The League of Nations. Memorandum From The Iraqi Government. Baghdad, July 12th, 1932. firmado por *Nūr as-Saīd*, league of nations. Distr. Assembly, Council, Members. A.17.1932.VII (VII.Political.1932.VII.9). 16 August 1932. <http://www.ringnebula.com/Oil/Iraq_1932_LeagueofNations.htm>.

treinta años después, terminaría con el régimen monárquico en cuestión de unas horas. La revolución de los Oficiales Libres iraquíes dirigidos por 'Abd al-Karīm al-Qāsim y 'Abd Salām 'Ārif en 1958 fue el final del experimento británico en Iraq y por lo tanto también del sistema político supuestamente moderno y constitucional que el Reino Unido había ayudado a establecer.⁶⁸

El fracaso de la monarquía *hāšimī* es también un símbolo del fracaso de la *pax británica* en Oriente Medio y los métodos neocoloniales. Una revisión y análisis profundo de esta época revela como el legado constitucional británico ha sido una de las razones principales que han socavado cualquier perspectiva o esperanza de democratización del país, y la instauración de un sistema más justo de gobierno. La Constitución promovía un sistema autoritario y elitista donde la voz del pueblo tenía una escasa representación y donde los derechos constitucionales beneficiarían más a un particular clase política que al conjunto de la población. La necesidad de una renovación constitucional para luchar contra la corrupción y el monopolio de los poderes del Estado fue el origen de la Revolución contra la monarquía y están claramente recogidas en el prólogo de la Constitución de 1958 que fue aprobada por el general 'Abd al-Karīm al-Qāsim y los Oficiales Libres iraquíes⁶⁹:

*“Cuando apareció el Movimiento Nacional, el cual fue erigido por el ejército iraquí con el apoyo del pueblo y su apoyo en el [levantamiento] del 14 de julio de 1958, su objetivo era lograr la soberanía del pueblo, trabajar para prevenir las violaciones y, garantizar y mantener los derechos de los ciudadanos. El régimen anterior que ha sido depuesto perduró debido a la corrupción política y a la autoridad que usurparon algunos de sus miembros que gobernaron contrariamente a la voluntad de la mayoría y en contra de los intereses del pueblo, ya que el objetivo del gobierno era alcanzar sus beneficios y proteger los intereses del colonialismo. Esto fue expuesto en la primera declaración que se anunció al pueblo el 14 de julio de 1958, y la cual inicia un movimiento nacional para asegurar la caída de la monarquía y el establecimiento de la República de Iraq. Nosotros, en nombre del pueblo anunciamos la derogación y total enmienda de la Ley Orgánica desde el 14 de julio de 1958. Y con el deseo de aplicar las reglas de gobierno y organizar los derechos y deberes para todos los ciudadanos, anunciamos la adopción de una constitución interina que estará en vigor durante un período de transición hasta que se complete la elaboración de la Constitución.”*⁷⁰

⁶⁸ En este video podemos ver en una de las raras ocasiones que vemos al General Qasim hablar en inglés en público durante un discurso televisado donde explica los objetivos principales de la revolución. Leader Abdul Karim Qasim's speech after the July Revolution of 1958. ITN VIDEO. Newsmotion.org. October 12, 2012. <<http://newsmotion.org/feed-story/itn-video-leader-abdul-karim-qasims-speech-after-july-revolution-1958>>.

⁶⁹ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 87.

⁷⁰ Prólogo de la Constitución de la República de Iraq de 1958. 1958 Interim Constitution of Iraq. Middle East Constitutional Forum. 27/07/1958. <<http://www.iraq-ild.org/LoadLawBook.aspx?SP=REF&SC=060520065141757&Year=1958&PageNum=1>>.

1.7. El periodo norteamericano.

¿Estamos ante un nuevo experimento constitucional en Iraq?

El expresidente norteamericano George W. Bush inició y justificó la ocupación de Iraq en 2003 debido a la expansión del terrorismo islámico en Oriente Medio y la supuesta relación de diversos regímenes autocráticos que apoyaron a estos grupos armados.⁷¹ Los Estados Unidos acusaron al régimen de *Ṣaddām Ḥusayn* de colaborar y financiar grupos terroristas como *Al Qaeda* (*al-qā'ida*), que estaban directamente relacionados con el terrorismo islámico y los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono.⁷² La intervención en Iraq respondía a esta razón de ser: luchar contra el terrorismo islámico y abordar la falta de democracia y libertad en Iraq y en todo Oriente Medio.⁷³ Esta carencia de democracia y libertad fue la causa que el expresidente norteamericano utilizó para explicar los males que provienen de Oriente Medio y por supuesto la causa que justificó ocupación de Iraq. Así, después del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush convenció al pueblo americano y parte de la comunidad internacional de que *Ṣaddām Ḥusayn* era un amenaza para los Estados Unidos y la paz y seguridad internacional debido sus conexiones con *Al Qaeda* y al supuesto programa de Armas de Destrucción Masiva (ADM), acusaciones que más adelante probaron ser falsa.⁷⁴ La ocupación de Iraq por los EE.UU supuestamente tenía el objetivo de liberar el pueblo iraquí de la dictadura de *Ṣaddām Ḥusayn*, pero pronto la liberación pasaría a ser un largo proceso de ocupación y tutela norteamericana que ha durado 9 años, desde la ocupación en 2003 hasta la retirada de las tropas en 2012.⁷⁵

La Constitución aprobada en octubre de 2005 es el fruto de la tutela de la Coalición norteamericana en Iraq y su intención de establecer un nuevo sistema de gobierno. Hipotéticamente, si los Estados Unidos deseaban la liberación el pueblo iraquí, la Constitución de 2005 debería de ser la expresión del pueblo y sus dirigentes por constituir un sistema más justo e igualitario de gobierno. Esto implicaría que las fuerzas de ocupación deberían haber devuelto la soberanía al pueblo iraquí cuanto antes y haberse esforzado por

⁷¹ The Iraq Invasion Archive-George W Bush announces his illegal invasion of Iraq. The Iraq Archive, 19 de marzo de 2003. Youtube.com, Subido el 13/07/2011. <<http://www.youtube.com/watch?v=8OCvq-x6pZ0>>.

⁷² Rogan, Eugene. *Op. Cit.* Págs. 488-489.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bush: 'Leave Iraq within 48 hours'. CNN. Lunes 17 de marzo de 2003 Posted: 9:34 PM EST (0234 GMT). Bush: 'Leave Iraq within 48 hours'. CNN. Lunes 17 de marzo de 2003 Posted: 9:34 PM EST (0234 GMT). <<http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/17/sprj.irq.bush.transcript/>>.

⁷⁵ Kadhim Abbas. *Op. Cit.* Monday, March 25, 2013.

iniciar un proceso político que incluyese a todas las fuerzas políticas y comunidades que forman Iraq.

Según el especialista en procesos constitucionales en zonas de conflicto Samuels Kirsti⁷⁶, la clave del éxito en un proceso constitucional de estas características reside en el inicio de un proceso político abierto y transparente donde todas las fuerzas políticas y actores sociales pudiesen participar abiertamente y plantear todas las cuestiones que crean relevantes. Es decir, un proceso constitucional consensuado que permita a las partes acercarse y resolver sus diferencias sin coacciones o presiones de ningún tipo.⁷⁷ Por el contrario, si el proceso constitucional está dominado por unas de las partes o presenta la injerencia o intervención de una fuerza extranjera, existe el riesgo de comprometer el consenso político y social que conlleva escribir una Constitución.

Esto podría resultar en la polarización o radicalización de las posiciones políticas y podría hacer que el proceso constitucional se estancase o derivase en un proceso constitucional neocolonial donde las partes más fuertes y poderosas impongan un sistema constitucional que beneficie únicamente sus intereses⁷⁸ como ya ocurriese en Iraq durante el periodo británico. En este caso, la Constitución podría convertirse en un motivo de disputa y conflicto político y social con consecuencias inciertas para el futuro y podría ralentizar considerablemente la reconstrucción del país.⁷⁹ Si los Estados Unidos hubiesen dirigido un proceso constitucional basado en el consenso político y social, todas las fuerzas políticas en el país podrían colaborar más fácilmente a la hora de buscar acuerdos y consensos que permitiesen la gobernabilidad y el desarrollo del país. Por el contrario, si las fuerzas de la Coalición abandonan su neutralidad, favoreciendo a ciertos grupos políticos e imponen un determinado sistema constitucional, las posibilidades de gestar un sistema de gobierno eficiente se limitarían y los conflictos políticos y sociales aumentarían considerablemente. Es decir, Iraq podría convertirse de nuevo en un Estado fallido.⁸⁰

Desgraciadamente, en el caso de Iraq, existen varias pruebas que nos llevan a pensar que el consenso necesario para la aprobación de la nueva Constitución no fue alcanzado plenamente. El estudio exhaustivo de la tutela norteamericana y el proceso de escritura de una nueva Constitución en Iraq revela un proceso constitucional lleno de

⁷⁶ Samuels Kirsti. "Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making". Chicago Journal of International Law. V 6. N°2. Chicago. 2006. P. 2.
<<http://www.kirstisamuels.com/publications/Samuels%20Chicago%20Journal%20Int%20Law.pdf>>.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Pachachi, Padnan. The Road to Failure in Iraq. Notes from the Front Lines. *The New York Times*. April 4, 2013, 12:15 pm. <<http://atwar.blogs.nytimes.com/2013/04/04/the-road-to-failure-in-iraq/>>.

irregularidades que no favoreció la redacción de un texto constitucional consensuado entre todas las fuerzas representativas del país e incluso podríamos afirmar que la nueva Constitución ha polarizado a la población en muchos casos.⁸¹ Esta situación nos lleva a preguntarnos si en Iraq se está realizando un experimento similar al que se realizó durante el Mandato británico. Por ejemplo, durante los primeros meses de la ocupación en 2003, el ministro interino de economía, ‘Alī ‘Abd al-Amīr al-Allamī, comentó sobre la política económica adoptada por Paul Bremer: “*estamos hartos y cansados de ser los sujetos de experimentos. El sistema ya ha sufrido demasiados shocks y por lo tanto no necesitamos esta terapia del shock en la economía*”.⁸² El ministro interino criticaba el modelo económico liberal y la masiva privatización de las empresas públicas iraquíes que estaba introduciendo Paul Bremer durante su gobierno temporal en Iraq. El país todavía estaba en medio de la reconstrucción, y no disponía de un gobierno soberano capaz de cuestionar sus decisiones pero aún así, las fuerzas de ocupación consiguieron introducir una serie de reformas políticas y administrativas, que dismantlarían por completo el sistema constitucional que había sido establecido en Iraq desde hace décadas. Estas reformas fueron posibles gracias a la legislación que aprobó el ente ocupante en Iraq y que incluyó entre otras leyes, la redacción de una constitución.

1.7.1. La ocupación y reconstrucción de Iraq.

El vacío de poder que dejó la caída del antiguo régimen⁸³ y la insistencia de los Estados Unidos en seguir un agenda determinada, y en muchos casos muy estricta, complicaron considerablemente el proceso de devolución de la soberanía al pueblo iraquí y sumió al país en un largo proceso de recuperación de su soberanía como ya ocurriese durante la ocupación británica.⁸⁴ La carencia de personal y material apropiados para la

⁸¹ “Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry.” International Crisis Group. Middle East Briefing n° 19. Amman/Brussels, September 2005.
<<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3703>>. Y en, Jonathan Morrow. “Iraq’s Constitutional Process II. An Opportunity Lost.” United States Institute of Peace USIP. Special report n° 155. November 2005. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr155.pdf>>.

⁸² Thomas Crampton. “Iraq Official Warns on Fast Economic Shift,” International Herald Tribune (Paris), October 14, 2003. En Klein, Naomi. *The Shock Doctrine - The Rise of Disaster Capitalism* -. Picador (epub). N.Y. 2008. Pág. 26.

⁸³ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 263.

⁸⁴ Jonathan Morrow. Deconstituting Mesopotamia. Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq. United States Institute of Peace. *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Laurel E. Miller, editor. Washington, DC, 2010. Pág. 563.
<http://www.usip.org/files/Framing%20the%20State/Chapter21_Framing.pdf>. Padnan Pachachi. *Op. Cit.* April 4, 2013. Report: Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience. The Office of the

administración civil de un país sin gobierno, unido al rechazo de las fuerzas de ocupación de emplear la administración anterior, llevó el país a una situación crítica y a una total parálisis de los servicios como la administración, la policía o el ejército.⁸⁵

En este contexto de ocupación caracterizado por la falta de libertades y un clima de violencia, el pueblo iraquí no tuvo más remedio que aceptar la imposición de un proceso político iniciado por las fuerzas de la Coalición y tolerar a una nueva élite política que no había sido elegida por el pueblo, sino que había sido impuesta por las fuerzas ocupantes.⁸⁶ La Autoridad Provisional de la Coalición o Coalition Provisional Authority (CPA), dirigido por el diplomático retirado Paul Bremer, planeó la selección de un grupo de iraquíes que serían los encargados de escribir la Carta Magna y liderar el proceso político transitorio.⁸⁷ Así, Bremer no transfirió la soberanía a un “Gobierno Provisional” sino que anunció a los líderes iraquíes que el CPA sería el organismo oficial que administraría el territorio provisionalmente de acuerdo con la Resolución de Naciones Unidas 1453.⁸⁸

Los miembros y consejeros de la administración Bush creían que era posible imponer una constitución como ya había ocurrido en el pasado en el caso de Alemania y Japón.⁸⁹ En estos dos casos, los Estados Unidos utilizaron sus poderes como fuerza ocupante después de la Segunda Guerra Mundial para imponer un sistema constitucional determinado en estos dos países.⁹⁰ Así, estos consejeros pensaban que los Estados Unidos podrían hacer lo mismo en Iraq como ha argumentado Andrew Arato: “*podrían utilizar cualquier fachada política disponible para hacer e imponer una constitución que podría ser presentada satisfactoriamente como un logro significativo y legítimo de la población indígena.*”⁹¹

Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGIR). Febrero, 2009. Washington DC. <http://www.sigir.mil/files/HardLessons/Hard_Lessons_Report.pdf>. Pág. 71.

⁸⁵ Samer al-Nasir. “El Futuro Constitucional de Iraq, Asignatura Pendiente en la Transición Política.” *Magazín Hesperia Culturas del Mediterráneo*. January, 2005., p., 34-35. Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P., 39-41.

⁸⁶ Bremer and McConnell. *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future Hope*. Simon & Schuster. New York. 2006. P, 46. También es importante tener en cuenta el informe de la corporación Rand preparado por: James Dobbins, Seth G. Jones, Benjamin Runkle, Siddharth Mohandas. *Occupying Iraq a history of the Coalition Provisional Authority*. RAND Corporation. Carnegie Corporation of New York. 2009. Pág. XX. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG847.pdf>. Report: Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience. *Op. Cit.* 2009, Pág. 72.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 266.

⁸⁹ Amy McCreedy *et al.* “Durable Democracy: Building the Japanese State.” Asia Program Special Report. Woodrow Wilson International Center for Scholars. N° 109, March, 2003. P, 1. <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/asiarpt_109.pdf>. Hellegers, Dale M. *We, the Japanese People: World War II and the Origins of the Japanese Constitution*. Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 2001. p 520.

⁹⁰ James Dobbins, Seth G. Jones, Benjamin Runkle, Siddharth Mohandas. *Op. Cit.* 2009. Pag. XX-XXI.

⁹¹ Arato, Andrew. *Op. Cit.* 2009. Pág. 101.

El mismo Bremer apoya esta posición en sus memorias sobre su trabajo en Iraq donde defiende la postura de que para poder celebrar elecciones democráticas era necesario adoptar una constitución primero. Bremer afirmaba que para celebrar elecciones nacionales era necesario adoptar una ley electoral.⁹² Consideró que para poder redactar dicha ley legítimamente era necesario tener un marco legal o una constitución que regulase el trabajo de un Gobierno Provisional durante un periodo temporal.⁹³ Este Gobierno Provisional entonces estaría en posición de redactar una nueva ley electoral. Así, una vez el Gobierno Provisional o interino fuese formado, este asignaría un comité, el Comité Preparatorio Constitucional, que tendría que escribir la constitución que sería más adelante llevada a referendo popular.⁹⁴ Por lo tanto, como podemos observar, los planes constitucionales de Bremer suponían aprobar una constitución antes de iniciar cualquier proceso político que significase una devolución del poder o la soberanía al país.

Los planes de Bremer se verían retrasados por la intervención en el proceso de un clérigo chiíta, muy respetado en esta comunidad, el *ayatolah* 'Alī as-Sīstānī⁹⁵, que influiría considerablemente en el proceso constitucional como ya lo hiciese el *naqīb al-asrāf* de Bagdad, *sayyīd* 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī durante el periodo británico.⁹⁶ Si bien los británicos se aproximaron al *naqīb* de Bagdad, *al-Kaīlānī* para que este formara parte del primer gobierno nativo en Iraq, fue el líder espiritual chiíta, *as-Sīstānī*, quien llamó la atención de los EE. UU., para que se modificasen las posiciones en cuanto a la aprobación de una constitución interina sin la formación de una asamblea constituyente.⁹⁷ Este clérigo firmó una *fatūa* o decreto religioso el 25 de junio de 2003 que condenaba los planes de la CPA y exigía a las fuerzas de ocupación que la Constitución fuese aprobada por un Asamblea Constituyente elegida democráticamente por el pueblo iraquí.⁹⁸ La *fatūa* aprobada por 'Alī as-Sīstānī decía así: “Estas autoridades [de ocupación] no tienen la autoridad para nombrar a los miembros del consejo de redacción constitucional. No hay ninguna garantía de que este consejo vaya a redactar una Constitución que responda a los intereses supremos del pueblo iraquí y exprese su identidad

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* Pág. 102.

⁹⁵ Kwame Holman. Politics and Religion in Iraq. PBS News Hour. Interview with Paul Bremer. AIR DATE: Dec. 2, 2003. <http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec03/iraq_12-02.html>. También es relevante este artículo en la revista Economist: Iraq's constitutional troubles Cursed by crime and numbers. Iraq's constitutional troubles. Sectarianism is making planning a constitution that much harder. The Economist, Bagdad, 25 de septiembre de 2003. <<http://www.economist.com/node/2092726>>.

⁹⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Págs. 45-46.

⁹⁷ Arato, Andrew. *Op. Cit.* 2009. Pág. 101. También en Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 280.

⁹⁸ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* Pág. 213-4. Arato, Andrew. *Op. Cit.* 2009. Pág. 104. Y en Jonathan Morrow. *Op. Cit.* 2010. Pág. 565.

nacional en la cual el Islam y los nobles valores sociales son componentes básicos. La propuesta [constitucional] es totalmente inaceptable. Tiene que haber elecciones generales en las que cada iraquí elector pueda elegir a su representante en la Asamblea Constituyente para redactar la Constitución. Esto debe estar seguido de un referéndum sobre la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente. Todos los creyentes deben exigir la realización de este importante asunto, y participar en su tarea de la mejor manera.”⁹⁹

Bremer entonces aceptó incorporar parte de las demandas de clérigo en el proceso constitucional y decidió iniciar un proceso constitucional que consistiría en aprobar una constitución permanente a través de un proceso constitucional dividido en dos fases, tal y como está especificado en: *The Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*, o también bajo el nombre de Transitional Administrative Law, o (TAL).¹⁰⁰ Este conjunto de normas fue la constitución temporal que gobernó los asuntos del gobierno y la administración de Iraq durante el periodo transitorio hasta la adopción de una constitución permanente. La función de la TAL era dotar de un marco legal transitorio para la creación de gobierno interino, supuestamente soberano y nominado por la CPA, pero que no había sido elegido democráticamente.¹⁰¹

1.7.2. El diseño y aprobación de una nueva constitución.

El Gobierno Provisional facilitó a Bremer el inicio del proceso político y la consecución de los objetivos que se había propuesto: formar un Gobierno Provisional, aprobar una Constitución y disolver la CPA.¹⁰² Este gobierno interino prepararía la ley electoral y el terreno para la celebración de elecciones para la creación de un gobierno transitorio iraquí. La segunda fase se iniciaría con elecciones democráticas para la

⁹⁹ La *fatua* aprobada por *ayatolah 'Alī as-Sīstānī* el 25 de junio de 2003. Andrew Arato. Sistani v. Bush: Constitutional Politics in Iraq. Constellations Volume 11, n2, 2004. Pág. 1. <<http://www.fehe.org/uploads/media/Arato-Sistani.pdf>>. La cita original no está ya en la página oficial del líder religioso aunque sí hay algún artículo que hace referencia a ella. Por otra parte, en la página oficial, podemos encontrar en la misma fecha de esta *fatua* un artículo donde se recogen algunas declaraciones del clérigo. Así, el 24 de junio declaró a la agencia de noticias chií iraquí sobre las fuerzas de ocupación: “*estamos profundamente preocupados sobre sus objetivos, y consideramos que es su deber dar una oportunidad a los iraquíes para que puedan gobernarse a sí mismos sin ninguna injerencia extranjera*”. Texto original. *al-marya'a as-Sīstānī yutālibu bi as-samāh lil'Iraqiyyīn ān yabkumū ānfusabum bi ānfusabum. Wakālat aš-ši'ya lil-ānbā'*. 24/06/2003. <<http://www.sistani.org/arabic/in-news/697/>>

¹⁰⁰ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. Coalition Provisional Authority official web-page. March 8th, 2004. <<http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>>. Ver artículos 2 (b) de la TAL.

¹⁰¹ James Dobbins, Seth G. Jones, Benjamin Runkle, Siddharth Mohandas. *Op. Cit.*, 2009, pág. XX-XXI.

¹⁰² Report: Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience. *Op. Cit.*, 2009. Pág. 72.

formación de un gobierno transitorio y una asamblea constituyente que se llamó Asamblea Nacional. Esta asamblea tendría que nominar a un comité que sería el organismo encargado de redactar la Constitución.¹⁰³

Si la constitución redactada por el comité fuese aprobada por la Asamblea Nacional, la CPA sería disuelta y se convocarían elecciones nacionales para aprobar la Constitución, elegir un parlamento y gobierno iraquí.¹⁰⁴ Si la Constitución no fuese aprobada en referendo, entonces tanto la Asamblea Nacional como el Gobierno Provisional deberían ser disueltos y el proceso constitucional debería comenzar de nuevo.¹⁰⁵ En este escenario, deberían celebrarse elecciones para una nueva Asamblea Nacional y un Gobierno Provisional que tendría que nominar de nuevo un comité constitucional.¹⁰⁶ Esta situación ralentizaría considerablemente el proceso constitucional y la creación de un gobierno y parlamento. Este plan que supuestamente introducía las demandas del clérigo chií, fue la hoja de ruta utilizada por las fuerzas de ocupación para aprobar la nueva Constitución de 2005.

Finalmente, la constitución fue preparada por 55 miembros que formaron el Comité Preparatorio Constitucional que fue designado por la Asamblea Nacional y presidido por el clérigo chiíta *Humām Hamūdī*.¹⁰⁷ Los miembros que formaban este comité fueron elegidos proporcionalmente según los resultados de las elecciones para la Asamblea Nacional. Sin embargo, este comité aumentó sus miembros posteriormente porque carecía de representación árabe sunní. El problema fue que los líderes árabes sunníes previamente habían llamado a la población a que realizarán un boicot en las elecciones nacionales para la formación de la Asamblea Nacional.¹⁰⁸ Este boicot resultó en una reducción considerable de la participación sunní tanto en la Asamblea Nacional como en el Comité Constitucional. Así, la CPA intervino y decidió incluir varios miembros sunníes con el objetivo de aumentar su representatividad.

El comité debía terminar su borrador constitucional el 15 de agosto de 2005 pero poco antes de la fecha el comité anunció que todavía necesitaba más tiempo para discutir puntos claves en la constitución como el asunto del federalismo.¹⁰⁹ Esta situación

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004. Artículos 60 y 61.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Faleh A. Jabar. *Op. Cit.* 2005. Pág. 2.

¹⁰⁸ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* 2010. Pág. 567, 570.

¹⁰⁹ *Ibid.* Pág. 571

complicaba considerablemente el proceso ya que si se rebasaba la fecha de terminación, el referendo para la constitución no podría llevarse a cabo el 15 de octubre de 2005 como se habían acordado en la TAL.¹¹⁰ Esta situación llevó a la Coalición estadounidense a disolver el comité y reemplazarlo por un grupo que recibió el nombre de Consejo de Liderazgo (*Leadership Council*) o conocido por los grupos de trabajo como el nombre de la Cocina (*matba*).¹¹¹ Este consejo negoció los puntos calientes de la constitución desde el 8 de agosto y no sería hasta tres días antes del referendo que un acuerdo fue alcanzado.¹¹² Por lo tanto, como muy bien ha señalado el investigador Jonathan Morrow fueron constantes las presiones para alcanzar el consenso en las fechas acordadas tanto por la CPA como por la administración Bush.¹¹³ Este es un ejemplo del poder “*imperial*” que demostró los Estados Unidos en este proceso: “*Los Estados Unidos, sin embargo, mantuvieron su política de apremio, incluso cuando estaba claro que la comisión no había terminado la Constitución, ni se había llevado a cabo ningún debate público, y las llamadas de Washington para acelerar el proceso de redacción se escucharon cada vez más como una expresión de poder imperial*”.¹¹⁴

El acuerdo fue alcanzado a puerta cerrada en una serie de reuniones en la Zona Verde o Zona Internacional (zona restringida dentro de Bagdad). Asistieron a estas reuniones diplomáticos estadounidenses, entre ellos el embajador Zalmay Khalizad, y los principales líderes kurdos entre ellos *Yalāl Talabānī* y *Masūd Barzānī* y chiítas como ‘*Abd al-‘Azīz al-Hakīm*’ e *Ībrahīm al-Yāfarī*.¹¹⁵ En estas negociaciones se excluyó por completo a la comunidad sunní y son un ejemplo más de la interferencia extranjera en el proceso constitucional.¹¹⁶ Más aún, según publicó el New York Times, una de las personas que asistieron a este mitin fue Peter Galbraith que desde el 2004 trabajaba como ejecutivo de la empresa petrolera noruega, DNO.¹¹⁷ Según el artículo, este ejecutivo recibió una compensación por su “*participación en el proceso de escritura de la constitución*”.¹¹⁸ Además, esta

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.* Pág. 574. Y en, Faleh A. Jabar. *Op. Cit.* 2005. Pág. 4.

¹¹² Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 292.

¹¹³ Edward Alden, Demetri Sevastopulo y Roula Khalaf. Bush urges compromise over Iraq constitution. *Financial Times*. Last updated: August 26, 2005 11:58 pm.
<<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8667144e-1668-11da-8081-00000e2511c8.html#axzz2TSrkdgKH>>

¹¹⁴ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* 2010. Pág. 574. Y en, Faleh A. Jabar. *Op. Cit.* 2005. Pág. 4.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 292.

¹¹⁷ Página oficial de la empresa DNO donde se explica su historia y proyectos en el Kurdistán iraquí. History.
<<http://www.dno.no/about-dno/history/>>.

¹¹⁸ James Glanz and Walter Gibbs. U.S. Adviser to Kurds Stands to Reap Oil Profits. *The New York Times*. November 11, 2009.
<<http://www.nytimes.com/2009/11/12/world/middleeast/12galbraith.html?pagewanted=all>>. James Glanz. Ex-Diplomat Who Advised Kurds Gets Millions in Oil Deal. *The New York Times*. 6 de octubre de 2010. <<http://www.nytimes.com/2010/10/07/world/middleeast/07galbraith.html?ref=petergalbraith>>.

información fue más tarde corroborada por el antiguo embajador de Iraq en las Naciones Unidas, *Faiṣal Amīn al-Īstrabadi*, que comentaría al respecto: “DNO tenía en la práctica un representante en la habitación, durante la redacción de la constitución”.¹¹⁹ Por otro lado, autores como Reidar Visser han sugerido que quizá la presencia de este ejecutivo y de otros sirvió para modificar las posturas sobre la distribución de las beneficios del petróleo entre el gobierno regional y federal.¹²⁰ Así, asesores como Peter Galbraith, habrían recomendado a las autoridades kurdas mantener el control de las ganancias producidas por el petróleo en contra de una proposición anterior del gobierno autónomo kurdo que había aceptado que fuese el gobierno central quien administrara tales ganancias.¹²¹

El acuerdo entre los miembros de esta élite consistió en que aunque fuese aprobada la constitución mediante referendo popular, debería ser revisada por el gobierno que se formase después de las elecciones.¹²² El nuevo parlamento debía iniciar una revisión del texto con el objetivo de pulir puntos claves y sugerir enmiendas a la constitución.¹²³ Aún así, la Asamblea Nacional planteó una serie de cambios en el mes de septiembre de 2005 que fueron aprobados e incluidos en el texto final que fue llevado a referendo el 15 de octubre del mismo.¹²⁴ Además, entre el final del mes de agosto y el 12 de octubre se volvieron a introducir nuevos cambios en la constitución que no fueron debidamente hechos públicos ni comunicados a los miembros de la Asamblea.¹²⁵

La Constitución fue aprobada oficialmente el 25 de octubre de 2005¹²⁶ y en septiembre de 2006, el nuevo Parlamento iraquí creó un Comité de Revisión Constitucional que presentó varios proyectos de enmiendas de la Constitución.¹²⁷ Estas enmiendas se

¹¹⁹ Reidar Visser. Galbraith Was Paid by DNO when He Sat In on Sensitive Constitutional Drafting Sessions in 2005. Posted by on Thursday, 12 de noviembre de 2009 10:27. <<http://gulfanalysis.wordpress.com/2009/11/12/galbraith-was-paid-by-dno-when-he-sat-in-on-sensitive-constitutional-drafting-sessions-in-2005/>>.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Simon Jeffery. Iraqis say yes to constitution. *The Guardian.co.uk*. Martes, 25 de octubre de 2005 10.11 EDT. <<http://www.guardian.co.uk/world/2005/oct/25/iraq.simonjeffery>>. Jonathan Morrow. Weak Viability: The Iraqi Federal State and the Constitutional Amendment Process. United States Institute for Peace. July 2006. Pág. 2. <<http://www.usip.org/publications/weak-viability-iraqi-federal-state-and-constitutional-amendment-process>>

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* 2010. Pág. 582.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ La nueva Constitución fue aprobada con un 78% de los votos. Aún así, según las provisiones introducidas en la TAL, si tres provincias iraquíes por mayoría absoluta de las 18 provincias rechazaba la constitución el texto no sería aprobado. Dos provincias sunníes rechazaron la constitución, Salahaddin y Anbar, mientras que la provincia de Mineveh la rechazó con un 55% y por lo tanto, no alcanzó la mayoría absoluta. Así, la constitución fue aprobada por un estrecho margen de votos. Simon Jeffery. *Op. Cit.* 2005.

¹²⁷ Qassim Abdul-Zahra. Iraq forms panel on constitution changes. *The Kurdish Globe* Lunes, 25 de septiembre de 2006, 08:30 GMT. <<http://kurdishglobe.net/display-article.html?id=5956954B6FFFA71A3BBCB2EF686A01CA>>.

centraban en asuntos tan fundamentales como: la capacidad de veto si se unen tres de las 18 provincias para realizar enmiendas constitucionales; la identidad árabe de Iraq; la estructura del sistema federal; el estatus final de Kirkuk; la división de los beneficios de la industria del petróleo entre los gobiernos nacionales y regionales; el papel del Islam y la confesionalidad del Estado; y el proceso de *de-ba'azificación*.¹²⁸

Sin embargo, el gobierno presidido por *Nūr al-Mālīkī* todavía no ha iniciado el proceso constitucional que permita la aprobación de dichos cambios a día de hoy. Además, su gobierno se encuentra en una situación comprometida debido al aumento de las protestas populares y las críticas de varios líderes políticos contra su gobierno.¹²⁹ El presidente *al-Mālīkī* ha insinuado la necesidad de un proceso de reforma constitucional y la creación de un nuevo comité pero en realidad este proceso está estancado desde que llegó al gobierno en 2006.¹³⁰ Los graves problemas económicos, políticos y militares que ha tenido que afrontar el gobierno de *Nūr al-Mālīkī* desde que fue reelegido en el año 2010 han relegado la cuestión constitucional a un segundo plano. Por lo tanto, la Constitución de octubre de 2005 es el documento más valioso que posee la clase política iraquí en la actualidad para afrontar los numerosos problemas políticos que han surgido desde la llegada de *Nūr al-Mālīkī* al poder.

Uno de los test más duros que ha tenido que pasar esta Constitución ha sido precisamente la reelección de *Nūr al-Mālīkī* el 30 de abril de 2014.¹³¹ Las críticas y acusaciones sobre el autoritarismo y sectarismo del primer ministro por parte de la oposición no impidieron que *Nūr al-Mālīkī* fuese reelegido de nuevo en estas elecciones. Sin embargo, y pesar de contar con el apoyo del electorado, las fuerzas políticas sunnies y kurdas, unidas a la comunidad internacional y en especial la Casa Blanca, han hecho todo lo posible por bloquear la candidatura de *Nūr al-Mālīkī*.¹³² El bloque Sunní no nominó

¹²⁸ Intractable positions on the constitution. Niqash.org., 23 de septiembre de 2007. <http://en.wikipedia.org/wiki/Amendment_to_the_Constitution_of_Iraq#cite_note-NiqCon-7>.

¹²⁹ Yasi Ghazi y Tim Arango. Iraq Parliament Votes to Keep Maliki From Seeking New Term. *The New York Times*. 26 de enero de 2013. <<http://www.nytimes.com/2013/01/27/world/middleeast/iraq-parliament-votes-to-keep-maliki-from-seeking-new-term.html>>. Ḥussaīn ‘Alī Dāūd. *Al-sa ‘idī ‘alī jāṭā as-sūstānī yarfuḍu liḡa’ as-sīyasīyīn wa al-ānbār tasta’idu li fataḡa saḡāt yadīda li-l-ṭiṣām*. *Al-Hayat*. 21 de enero de 2013. <<http://www.alhayat.com/OpinionsDetails/474850>>.

¹³⁰ Ban Maan. Al-Maliki Calls for Constitutional Amendments and an End to Harmful Interference by Neighboring Countries. *Mawtani.com*. 21 de abril de 2009. <http://mawtani.al-shorfa.com/en_GB/articles/iii/features/2009/04/21/feature-06>.

¹³¹ Rubin, Alissa J. Iraqi Premier to Run for a Third Term. *The New York Times*. 4 de julio de 2014. <http://www.nytimes.com/2014/07/05/world/middleeast/iraqs-maliki-to-run-again-rejecting-pressure-to-step-down.html?_r=0>. (11/09/2014).

¹³² Solomon, Jay and Lee, Carole. E. U.S. Signals Iraq's Maliki Should Go. *The Wall Street Journal*. 19 de junio de 2014. <<http://online.wsj.com/articles/u-s-signals-1403137521>>, (11/09/2014).

formalmente al portavoz del parlamento como debe hacerse según indica la Constitución, y esto impidió que el proceso de investidura oficial del presidente y el primer ministro se realizase con normalidad.¹³³ Los parlamentarios kurdos acusaban al gobierno de *Nūr al-Mālikī* de no realizar pagos previstos en el presupuesto al gobierno autónomo del Kurdistan, mientras los chiítas en la Coalición Estado de Derecho (*daūlat al-qāmūn*) acusaban a los kurdos de no hacer lo suficiente en la lucha contra el terrorismo.¹³⁴ Por su parte, *al-Mālikī* defendía su derecho a ser relegido, ya que según las urnas, había sido el candidato con más votos, y según la Constitución tenía todo el derecho a intentar formar un nuevo gobierno. Así lo entendía también el Tribunal Federal iraquí que falló en favor de la Coalición liderada por *al-Mālikī*.¹³⁵

La situación en el terreno se deterioró considerablemente a medida que se acercaba el mes de agosto, que era la fecha límite establecida por la Constitución para formar nuevo gobierno. *Nūr al-Mālikī* no estaba consiguiendo un apoyo amplio para su programa de gobierno, y cada vez eran más los miembros dentro de su coalición quienes criticaba sus posturas. La situación llegó a ser insostenible cuando un grupo afiliado *Al Qaeda*, el Ejército Islámico (E.I.) o el Ejército Islámico de Iraq y el Levante comenzó a tomar varias ciudades del norte de Iraq, entre ellas la ciudad de Mosul en junio de 2014.¹³⁶ El avance extraordinario del llamado E.I. unificó a todas las fuerzas políticas en la oposición que coincidían en el fracaso del gobierno de *Nūr al-Mālikī* a la hora de combatir el terrorismo islámico. Este grupo consiguió desde el mes de junio de 2014 controlar varios pueblos en la región de Mosul, entre la frontera entre Siria e Iraq, sin que el ejército iraquí ofreciese gran resistencia.¹³⁷ El gobierno iraquí tuvo entonces que solicitar la ayuda militar de los Estados Unidos para parar el avance de EI, ya que el gobierno en Bagdad estaba progresivamente perdiendo el control del territorio.

La ineficiencia del gobierno de *al-Mālikī* a la hora de manejar esta crisis sería la

¹³³ Sherlock, Ruth. Iraq fails to form new government. *The Telegraph*. 1 de julio de 2014. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10939457/Iraq-fails-to-form-new-government.html>>, (11/09/2014). McElroy, Damien. Nouri al-Maliki's future in doubt as Iraq parliament fails to elect new leadership. *The Telegraph*. 1 de julio de 2014. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10937587/Nouri-al-Malikis-future-in-doubt-as-Iraq-parliament-fails-to-elect-new-leadership.html>>, (11/09/2014).

¹³⁴ Sherlock, Ruth. *Op. Cit.* 2014.

¹³⁵ 'Abd al-Ganī, Mu'atamad. *Tuḍāribu al-ānbā' ḥaūla ḥakam al-maḥkama al-ittiḥādīya liṣālihi al-Mālikī*. *Dut Misr*. 11 de agosto de 2014. <<http://dotmsr.com/ar/1001/1/50747/>>, (11/09/2014).

¹³⁶ *Mā hūwā tanẓīm "dā'is"? masīratahu munḍu al-inṣiqāq 'an "al-qā'ida" wa ḥata ī'ilān "dawla al-jilāfa"*. *Al-Hayat*. 11 de junio de 2011. <<http://alhayat.com/Articles/2909987/>>, (23 de agosto de 2014).

¹³⁷ Mansur, Chris. Eliminating the Scourge of Islamic State in Iraq. *Geopolitical Monitor*. 1 de septiembre de 2014. <<http://www.geopoliticalmonitor.com/eliminating-scourge-islamic-state-iraq/>>; (7 de septiembre de 2014).

causa principal de su final como primer ministro. Los Estados Unidos decidieron intervenir en el conflicto el 8 de agosto debido a la incapacidad del ejército iraquí, y las milicias kurdas o ‘*peshmergas*’, de repeler el ataque del EI.¹³⁸ Sin embargo, la asistencia estadounidense tendría un precio, y la administración Obama exigiría un cambio en el rumbo de la política iraquí si deseaba recibir su asistencia.¹³⁹ Además, durante esa semana, el Tribunal Superior de Justicia falló en contra de una demanda presentada por *al-Mālikī*, en la cual exigía que su partido, la Coalición Estado de Derecho, nominase a primer ministro, y no el bloque chiíta con mayor número de votos, es decir, la Coalición de Alianza Nacional, que agrupa entre sus filas a la mayoría de grupos políticos chiítas y, según la Constitución, tiene la última palabra en este asunto.¹⁴⁰ Así, el 10 de agosto, la Coalición Alianza Nacional decidió no presentar la candidatura de *al-Mālikī*, y nominó oficialmente a un antiguo aliado suyo, *Ḥaīdar al-‘Abādī*.¹⁴¹ Por lo tanto, la falta de confianza en las filas de su coalición, unido a la retirada de la confianza de Washington, terminaron por convencer a *Nūr al-Mālikī* de que tenía que retirar su candidatura y renunciar a un tercer mandato. Una vez la renuncia de *Nūr al-Mālikī* fue oficial, el parlamento iraquí aceptó sin mayores problemas la candidatura de *Ḥaīdar al-‘Abādī*, que tiene por delante la ardua tarea de restablecer la confianza de la comunidad sunni y aplacar los problemas sectarios, políticos y económicos del país.¹⁴²

A pesar de los supuestos esfuerzos de la coalición internacional por establecer un nuevo sistema de gobierno a través del consenso y la participación de todas las fuerzas del país, la realidad es que Iraq es todavía un país disfuncional, incapaz de gobernarse por sí mismo, y dependiente de la ayuda extranjera. La expansión del E.I. ha servido para aunar esfuerzos en contra de la expansión de esta milicia islámica radical, que ha declarado la creación de un Califato islámico que unificaría tanto a Siria como Iraq en un nuevo

¹³⁸ Chulov, Martin, Borger, Julian, Roberts, Dan y Ackerman, Spencer. US forces bomb Isis militant positions in northern Iraq. *The Guardian*, 8 de agosto de 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/08/usa-iraq-air-strikes-isis-irbil>>, (20 de agosto de 2014). *Ūbāmā yuqārīru musā‘ida ‘askarīya faūrīya lil-‘Irāq. Al-Jazeera*. 11 de septiembre de 2014. <<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/13fdf57a-5400-4972-8e62-62165ce321d5>>. (11 de septiembre de 2014).

¹³⁹ Darwīṣ, Ibrāhīm. Ūbāmā yatajalā ‘an al-Mālikī wa Bāīden yuwaqifu mukālamātihi... wa rayul Wāṣington al-yadīd fī Bagdād hwa al-‘Abādī. *Al-Quds al-‘Arabī*. 12 de Agosto de 2014. <<http://www.alquds.co.uk/?p=206041>>, (25 de agosto de 2014).

¹⁴⁰ Ashton, Adam. Maliki remains defiant as Iraq’s Shiite bloc nominates new leader. *Merced Sun-Star*. 10 de agosto de 2014. <<http://www.mercedsunstar.com/2014/08/10/3789485/us-strikes-continue-against-islamic.html>>; (12 de septiembre de 2014).

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Al-Ḥukuma al-‘Abādī tanāl atṭīqa ragma šugur waṣārāt āsāsīya. Al-Jazeera*. 8 de septiembre de 2014. <<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/986118a8-f5f2-4050-b03c-89847314f70e>>, (11 de septiembre de 2014).

Estado.¹⁴³ Así, es evidente, que la raíces de los problemas que sufre Iraq no han sido tratados aun en profundidad. Un ejemplo claro son los problemas derivados del proceso constitucional iniciado en 2004. Estos problemas nos recuerdan al neocolonialismo constitucional puesto en práctica por el Imperio Británico, y uno de los asuntos más graves que vemos en este proceso se encuentra tanto en el mismo proceso constitucional como en la Constitución del 2005.

Paul Bremer aprobaría una Constitución temporal conocida bajo el nombre de TAL que tuvo limitada su vigencia hasta la devolución de la soberanía a Iraq, es decir entre el 20 de junio de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005.¹⁴⁴ Esta Constitución establecía el sistema de gobierno que debía ser implementado en Iraq y que luego sería recogido enteramente en la Constitución aprobada en 2005. Así, la TAL, dice en su artículo 4: “*El sistema de gobierno en Iraq será republicano, federal, democrático y pluralista, y los poderes serán compartidos entre el gobierno federal y los gobiernos regionales, gobernaciones, municipios y administraciones locales. El sistema federal se basará en las realidades geográficas e históricas y la separación de poderes, y no en el origen, la raza, la etnia, la nacionalidad o la confesión.*”¹⁴⁵ Y este sería finalmente el sistema de gobierno que aprobaría la Asamblea Nacional. Por lo tanto la influencia y peso de la TAL en la nueva Constitución fue decisiva.

Los Estados Unidos tenían un razón de peso para diseñar un sistema de gobierno de estas características, era asegurar la autonomía política y económica de la región del Kurdistan a cambio de la colaboración y participación de la comunidad kurda en el proceso.¹⁴⁶ Los líderes kurdos habían mostrado su rechazo a permanecer bajo el gobierno de Bagdad; y desde la ocupación del Estado iraquí habían demandado la independencia o como ha descrito Phebe Marr: “*trabajaron para debilitar la autoridad del gobierno central en materias como impuestos, sanidad y educación.*”¹⁴⁷ Esta situación implicó la implantación de un sistema de gobierno federal que permitiese acomodar las exigencias de autonomía del gobierno kurdo que asegurasen su autonomía o *cuasi* independencia.¹⁴⁸ Esta es la razón que llevó a los EE.UU. favorecer la creación de un sistema de gobierno descentralizado.

Así en el artículo 52 de la TAL decía: “*El diseño del sistema federal en Iraq se establecerá de*

¹⁴³ El EIIL instauro un califato en las zonas que controla en Irak y Siria. *El País*. 29 de junio de 2014.

<http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/29/actualidad/1404044318_360507.html>, (5 de septiembre de 2014).

¹⁴⁴ Artículo 62. “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004.

¹⁴⁵ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004.

¹⁴⁶ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 293.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

tal modo que evite la concentración de poder en el gobierno federal y que permitió la continuación de décadas de tiranía y opresión bajo el régimen anterior. Este sistema fomentará el ejercicio de la autoridad local, por parte de funcionarios locales en cada región y provincia, creando así un Iraq unido en el que cada ciudadano participa activamente en los asuntos públicos, seguros de sus derechos y libre de la dominación.”. Y el artículo 53 mencionaba que: *“(A) El Gobierno Regional del Kurdistan será reconocido como el gobierno oficial de los territorios que fueron administrados por el gobierno kurdo desde el 19 de marzo de 2003 en las provincias de Dobuk, Arbil, Sulaimaniya, Kirkuk, Diyala y Neneveh. El término "Gobierno Regional de Kurdistan" se referirá a la Asamblea Nacional del Kurdistan, el Consejo de Ministros del Kurdistan, y la autoridad judicial regional en la región del Kurdistan.”*¹⁴⁹ Estos artículos nos demuestran como el reconocimiento de la autonomía kurda fue un prerequisite incluido en la TAL, que establecía de antemano el modelo de Estado. Esta medida benefició considerablemente a la comunidad kurda que veía reconocida su autonomía y contaba con la protección y reconocimiento de la comunidad internacional. El problema fue que no se tuvo en debida consideración como esta decisión impactaría al resto de comunidades que vivían en el territorio. La comunidad chiíta veía con desconfianza esta medida ya que dividía el Estado iraquí. Sin embargo, los líderes chiíta supieron reconocer las oportunidades que presentaba colaborar en el proyecto constitucional ya que contaban con una mayoría amplia, en casi todas las provincias que no estaban bajo el control kurdo, es decir, Bagdad y Basora. Además, contaban con el apoyo de la fuerzas de ocupación que veían a esta comunidad como una víctima de las políticas de represión del antiguo régimen. Por otra parte, las fuerzas de ocupación, agravaron la situación con el proceso de *de-ba'acificación*, que terminó afectando a miles de soldados y oficiales iraquíes suníes que veían como ahora se habían convertido en el objetivo de una “caza de brujas” dirigida por políticos chiítas en Bagdad con la asistencia de las fuerzas de ocupación. Todo ello no hizo sino aumentar la sensación entre los sunnitas de que el país estaba siendo dividido entre kurdos y chiítas. La comunidad sunní no veía claro cual era el papel que podía jugar en un estado que marginaba ampliamente su participación.

¹⁴⁹ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004.

1.7.3. Federalismo, liberación económica y sectarización de Iraq.

El reconocimiento de la autonomía kurda de este modo daba un considerable ventaja a esta comunidad frente al resto de la comunidades que forman Iraq a la hora de negociar acuerdos políticos y condicionó el modelo constitucional iraquí. Esta medida introducía en la ecuación constitucional la creación de un entidad autónoma dentro del propio Estado que tenía un marcado carácter étnico y confesional. La Constitución permite la creación de dos Estados, uno dentro del otro, y confesionales, uno kurdo y otro árabe. Este enfoque que en teoría permitía a las diferentes comunidades en Iraq vivir pacíficamente ha llevado a la polarización y *sectarización* de la sociedad Iraq y a una potencial descomposición del país, si tenemos en cuenta como ha sido perjudicada la comunidad sunní.

Desde el punto de vista territorial, el país esta formado por una capital, regiones, gobernaciones y administraciones locales (artículo 112).¹⁵⁰ Las regiones tienen derecho a mantener su autonomía y a establecer una autoridad ejecutiva, legislativa y judicial en su territorio (artículo 117)¹⁵¹, excepto en algunas competencias que corresponden al gobierno federal. Además, pueden promulgar su propia constitución siempre que no contradiga la Ley Orgánica y en caso de disputa en asuntos que están fuera de la competencias federales, el poder de la regiones les permite modificar la legislación nacional que afecta a esa región (artículo 117, punto segundo).¹⁵² Por último, en este mismo artículo se especifica que las regiones tienen derecho a crear sus propias oficinas en las embajadas (punto cuarto) y permite a las regiones crear sus propia policía y fuerzas de seguridad (punto quinto).¹⁵³ Este último punto es importante ya que potencialmente permitiría la legalización de milicias que han operado en muchos casos fuera de la legalidad durante el vacío de poder que se produjo durante la ocupación, a pesar de que la Constitución prohíbe la creación de dichas milicias fuera del marco de las fuerzas armadas (artículo 9).¹⁵⁴ Sin embargo, la región de Kurdistan tiene su propio ejército que esta a su vez formado por dos milicias, cada una con sus comandantes e uniformes.¹⁵⁵ También, un punto que refleja el grado de independencia en el cual está operando esta región, es que los extranjeros que deseen viajar por el

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Zakheim, Dov. Cozy Up to the Kurds. The National Interest. 13 de marzo, 2013. <<http://nationalinterest.org/commentary/cozy-the-kurds-8215>>.

Kurdistán no necesitan visado pero sin embargo, si un extranjero desea viajar desde esta región se necesita un permiso de residencia o *iqāma* para poder viajar a otras regiones del territorio como Bagdad.¹⁵⁶

Esta configuración federal lejos de calmar las diferencias sectarias las agravan ya que el resto de comunidades en Iraq han decidido adoptar un enfoque similar. Uno de los problemas más agudos es que la mayoría de la comunidad árabe chiíta desconfía de la comunidad árabe sunní ya que desde la formación del Estado en 1925, los chiítas habían sido marginados especialmente por las autoridades británicas.¹⁵⁷ Esta desconfianza se había acrecentado aun más durante el gobierno de *Ṣaddam Ḥussān* porque gran parte de su poder residía en su familia, las tribus y núcleos de allegados que estaban emparentados con él.¹⁵⁸ El gobierno de *Ṣaddam Ḥussān* persiguió tanto a chiítas como kurdos, opositores ambos que retaban su poder.

Pero ahora en la fundación del nuevo Estado los kurdos habían sido los grandes beneficiados debido a la colaboración con las fuerzas ocupantes. Esta podría ser una de las razones que alentó a la comunidad chiíta a organizarse siguiendo un modelo sectario y a colaborar más de cerca con las fuerzas de ocupación como hemos visto en el caso del clérigo '*Alī as-Sīstānī*'.¹⁵⁹ Aún así, no todos los grupos chiítas estaban colaborando con las fuerzas ocupantes, un joven clérigo chiíta de sur, *Muqtadā aṣ-Ṣadīr* alentaba a la comunidad chiíta a resistir la ocupación estadounidense.¹⁶⁰ *Muqtadā aṣ-Ṣadīr* organizó una milicia, el Ejército del Mahdi, en la ciudad de Najaf contra la ocupación y para defenderse de las agresiones terroristas sunníes que se estaban produciendo contra los chiítas que peregrinaban a los lugares santos en las ciudades de Kerbala y Bagdad, durante la festividad chiíta de la "Ashura" –'*Āšūrā*'–.¹⁶¹ A pesar de esta resistencia, los estadounidenses consiguieron llegar a un alto el fuego con el líder del movimiento después de una intensa ofensiva de la Coalición estadounidense sobre las posiciones de *Muqtadā aṣ-Ṣadīr*, que

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Págs. 62-63.

¹⁵⁸ Sassoon, Joseph. *Saddam Hussein's Ba'th Party. Inside an Authoritarian Regime.* Cambridge University Press. 2012. Pág. 11.

¹⁵⁹ Arato, Andrew. *Op. Cit.* 2004. Pág. 3.

¹⁶⁰ *Milīšā aṣ-Ṣadīr tajīd ma'araka 'anīfa dūd al-qūwāt al-āmīrīya fī al-nayaf wa ta 'alanu "al-yihād" dūd al-qūwāt al-brīṭāniya fī al-Baṣra. Aṣ-Ṣarq al-Awsaṭ.* 6 de agosto de 2004.
<<http://classic.aawsat.com/details.asp?article=248763&issueno=9383#.VBNJi2RDtrV>>, (17 de octubre 2008).

¹⁶¹ Burns, John F. Y Gittleman, Jeffrey. Blasts at Shiite Ceremonies in Iraq Kill More Than 140. *The New York Times Archive.* 2 de marzo de 2004.
<<http://www.nytimes.com/2004/03/02/international/middleeast/02CND-IRAQ.html>>. (12 de abril de 2008).

inclían el templo del imán Alí. Este acuerdo consistió en intercambiar las armas de la milicia por una compensación económica. Este acuerdo permitió al clérigo chiíta mantener su posición y seguir haciendo política.¹⁶²

Más aún, la milicia del clérigo chiíta no fue del todo desmantelada y se mantuvo activa. Durante el periodo de mayor violencia sectaria en 2006, el Ejército del Mahdi jugarían un papel fundamental en la resistencia con la ocupación estadounidense en las ciudades de Nayaf y Basora.¹⁶³ Finalmente, las fuerzas de ocupación terminarían por controlar las dos ciudades, y una comisión conjunta iraquí-estadounidense supervisó el desarme de la milicia. Aun así, miembros del Ejército del Mahdi estuvieron implicados en diversos incidentes de carácter sectario que se han producido desde el 2008 y 2009.¹⁶⁴ En 2008, el gobierno iraquí de *Nūr al-Mālikī* inició una campaña de persecución sobre los elementos más radicales que terminó con la detención de varios de sus miembros. El líder de movimiento, *Muqtadā aṣ-Ṣadīr*, argumentaba que estas detenciones se debían solo a la existencia de algunos elementos criminales y corruptos en su milicia, pero finalmente decidió suspender todas las operaciones en 2008.¹⁶⁵ La milicia resurgió con fuerza en 2014 debido a la amenaza que supuso el avance del Ejército Islámico en Iraq.¹⁶⁶ El gobierno de *Nūr al-Mālikī* –con el apoyo de líderes religiosos como el ayatollah, ‘*Alī as-Sīstānī*’ – intentó resolver sorprendentemente la crisis a través del rearme de varias milicias chiítas, entre ellas el Ejército del Mahdi, que comenzó a tomar posiciones en varios barrios de Bagdad y otras ciudades iraquíes. ‘*Alī as-Sīstānī*’ en una *fatwā* ciertamente dramática, publicada el 10 de junio de 2014, animaba a la población civil que pudiese utilizar armas, luchar contra los terroristas [Ejército Islámico]– para defender a su país.¹⁶⁷

La comunidad chiíta sabía de antemano que el establecimiento de un sistema democrático beneficiaría considerablemente a su comunidad, ya que son mayoría en el

¹⁶² *‘Ilān waqifu ūlāq an-nār baīna yaīṣ al-mahdī wa-l-qawāt al-āmrīkīya fī an-najaf. Al-Ahram*. 14 de agosto de 2004. <<http://www.ahram.org.eg/Archive/2004/8/14/Wor11.htm>>. (18 de septiembre de 2008.)

¹⁶³ *Ābrāz al-milīšīyāt aṣ-ṣī‘īya al-musaliḥa fī-l-‘Irāq. Al-Jazeera*. 8 de septiembre de 2014. <<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/bb319474-78b4-48ff-83eb-355f5c895283>>, (14 de septiembre de 2014).

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ El clérigo Muqtada al Sadr ordena la suspensión indefinida de las actividades de su milicia. *La Vanguardia*. 28 de julio de 2008. <<http://www.lavanguardia.com/internacional/20080828/53529360646/el-clerigo-muqtada-al-sadr-ordena-la-suspension-indefinida-de-las-actividades-de-su-milicia.html>>. (9 de enero de 2010).

¹⁶⁶ *Alālāf min ātibā’ at-tiyyār aṣ-ṣadārī yunāzimūn istiārāqān ‘askariyyān fī Bagdād wa ‘adada min al-muhāfazāt. Al-Baghdadiya*. 21 de junio de 2014. <<http://www.albaghdadia.com/index.php/iraqnews/item/30660-2014-06-21-09-22-14>>. (20 de agosto de 2014).

¹⁶⁷ *Al-marya ‘īya ad-dīnīya al-‘ulīya takšīfu ‘an āsbāb īṣḍār fatwā al-ūyūb al-kafā ‘ī li-l-dīfā’ ‘an al-‘Irāq wa-muqadasātihi*. Asociación Imam Hussein. 18 de junio de 2014. <<http://www.imamhussain.org/news/1758vie.html>>. (15 de agosto de 2014).

país.¹⁶⁸ Si tenemos en cuenta este hecho y la desconfianza profunda que sienten los kurdos iraquíes en general sobre la comunidad árabe sunní, tenemos todos los ingredientes necesarios para fomentar la creación de un sistema sectario, donde kurdos y chiíta tendrán siempre la posibilidad de gobernar, mientras que la comunidad sunní, estaría obligada siempre a buscar alianzas o condenada al aislamiento o al ostracismo. El experto iraquí en asuntos comunales y sectarios, el académico Harith Hassan, describe como se ha desarrollado la sectarización de la sociedad iraquí en la actualidad: *“El juego de estadística sobre quiénes son la mayoría y el choque de narrativas sobre el espacio forman parte de esta nueva atmósfera de creciente sectarismo. Es cierto que Irak antes de 2003 fue predominantemente gobernado por los sunnites, pero rara vez eligieron identificarse como sunitas. No había ninguna ideología sunní explícita y coherente al mando de su lealtad o la acción política. La sunnification actual de la política sunní se presenta como una ruptura de una larga historia en la que la identificación sectaria no era atractiva entre los sunnites iraquíes. De hecho, los grupos políticos chiítas eran más proclives a la identificación sectaria como resultado de largos años de exclusión y marginación, sobre todo desde el golpe de Estado que tuvo lugar en febrero de 1963. Partidos chiíes creían que la presentación de la clasificación a la política sectaria iraquí podría consolidar su base de apoyo, ya que su electorado representa a la mayoría popular. Esto puede ser exactamente la razón por la que a los sunnites no les gustaban las clasificaciones sectarias.”*¹⁶⁹

Esta situación se agravaría considerablemente si tenemos además en cuenta el proceso de *de-ba'acificación* que fue puesto en marcha por la CPA y que está recogido en la TAL en su artículo 49 donde sanciona la creación de un comité de *de-ba'acificación* que perseguirá a los antiguos colaboradores del régimen.¹⁷⁰ La CPA asignó al Gobierno Provisional, que no había sido elegido democráticamente y que contaba con un predominio chiíta y kurdo. La tarea de aplicar esta política y los resultados sinceramente fueron devastadores.¹⁷¹ La escasa supervisión y amplios poderes que poseía la CPA, permitió a los miembros del Gobierno Provisional, iniciar una “vendetta” no solo contra los antiguos y más cercanos miembros del régimen, sino contra todos aquellos que eran colaboradores o miembros del partido *ba'az*.¹⁷² La pertenencia al partido era un requisito necesario para conseguir trabajo en un Iraq que estaba altamente centralizado y donde el Estado poseía un

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Harith Hasan. Iraq's New Sunni Awakening. *Al-Monitor*. Iraq Pulse. 11 de marzo de 2013. <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/iraq-new-sunni-awakening-anbar-protests.html>>.

¹⁷⁰ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004.

¹⁷¹ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 267-268.

¹⁷² Bremer III, Paul. *Op. Cit.* P, 39.

gran número de servicios y empresas.¹⁷³

Sin embargo, la *de-ba'acificación* condujo al despido y detención de miles de soldados del ejército y oficiales, y afectó a policías, maestros y funcionarios de la administración.¹⁷⁴ Este proceso muy similar a la *de-otomanización* de Iraq durante la ocupación británica o la *de-nazificación* de Alemania que llevó a los Juicios de Núremberg¹⁷⁵, tuvo en principio el objetivo de detener a los colaboradores más cercanos al régimen pero desembocó en proceso de revancha contra cualquier colaborador del régimen.¹⁷⁶ La desconfianza en los antiguos funcionarios iraquíes y la negligente supervisión del este proceso llevó al Gobierno Provisional utilizar esta ley para zanjar antiguas rencillas y deslegitimar a cualquier oponente político serio ante los miembros de este gobierno, situación que aisló todavía más a la comunidad sunní.¹⁷⁷ Esta situación llevó a esta comunidad a protestar contra esta discriminación que se estaba produciendo y a algunos líderes sunníes a boicotear las elecciones a la Asamblea Nacional.¹⁷⁸

El boicot era comprensible teniendo en cuenta lo que estaba ocurriendo en el terreno, pero perjudicó profundamente a los árabes suníes, que no participaron adecuadamente en la Asamblea Nacional y perdieron la oportunidad de posicionarse mejor entre los miembros que formaron el Comité Preparatorio Constitucional.¹⁷⁹ Este error de cálculo se debió a que los líderes sunníes que llamaron al boicot no fueron debidamente informados que su participación en el Comité Constitucional estaba ligado directamente con el porcentaje de representantes que poseían en la Asamblea Nacional.¹⁸⁰ Esta falta de representatividad fue detectada por Bremer y la CPA, que intentó aumentar la representatividad de la comunidad sunní en el proceso constitucional. Sin embargo y a pesar de esta rectificación, el proceso político perjudicó a la comunidad sunní y sus posibilidades de participar más activamente en la redacción de la Constitución.

¹⁷³ Sassoon, Joseph. *Op. Cit.* 2012. Pág. 8.

¹⁷⁴ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 267-268.

¹⁷⁵ Report of Robert H. Jackson, U.S. Representative, to the International Conference on Military Trials. Library of Congress Call Number JX6731.W3 I453 1945; OCLC Number 315888534. 1945. Pág. VII. <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Nuremberg_trials.html>

¹⁷⁶ 'Abd As-sitār al-'abīdī. *Iḥtīṭ al-ba'at bi-l-ṭrāq watanāšlu*. *Aljazeera*. 5/3/2010 <<http://www.aljazeera.net/news/pages/01a72644-bc82-49ec-b743-8c0921cbe402>>

¹⁷⁷ "Fairness of 'De-Baathification' Questioned". National Public Radio. 7 de octubre de 2003. <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=1457990>>. Arato, Andrew. *Op. Cit.* 2009. Pág. 46-47.

¹⁷⁸ Michael Howard. Main Sunni party pulls out of Iraqi election. *The Guardian*, lunes 27 de diciembre de 2004, 19.08 EST. <<http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/28/iraq.michaelhoward>>.

¹⁷⁹ Renagh O'Leary. Drafting the Iraqi Constitution. Constitutionalism in Iraq. <http://sitemaker.umich.edu/seminar.497.2010.iraq/constitutional_drafting_process>

¹⁸⁰ *Ibid.*

Así las cosas, los Estados Unidos eligieron a una nueva élite política que dirigiese la transición hacia un sistema republicano, democrático, federal y liberal pero bajo el estricto control, dirección y supervisión de las fuerzas ocupantes.¹⁸¹ Además, como ya ocurriese durante la época británica, la fundación de un nuevo régimen en Iraq ha sido justificada y diseñada por una comunidad institucionalizada de expertos orientalistas que califican esta ocupación como la punta de lanza de la fundación de un nuevo Oriente Medio.¹⁸² Sin embargo, como demostrará esta investigación, este plan tiene menos que ver con la promoción y adopción de la democracia y la libertad que con la protección y defensa de una serie de consideraciones estratégicas como la seguridad y la economía que son fundamentales para los EE.UU. y sus aliados en la región.¹⁸³

Una de las características claves en la nueva Constitución iraquí es la introducción de un sistema capitalista y liberal. En su artículo 25 establece que: “*El Estado debe garantizar la reforma de la economía iraquí, de acuerdo con los principios económicos modernos para garantizar la inversión total de sus recursos, la diversificación de sus fuentes y el fomento y desarrollo del sector privado*”.¹⁸⁴ La TAL ya permitía al Gobierno Provisional, en su artículo 25, establecer la política económica que debía tomar el país y desde que comenzó la ocupación en 2003 multitud de compañías estadounidense han operado en el país en sectores tan variados como la energía, la seguridad, la tecnología de la información y el transporte.¹⁸⁵ Sin embargo, a pesar de que Iraq es una de las economías de mayor crecimiento en la región, la corrupción y la distribución desigual de la riqueza ha resultado en un incremento considerable de la pobreza en algunas regiones del país, como por ejemplo en la capital Bagdad.¹⁸⁶

Además, la mayor parte de los proyectos de reconstrucción han sido llevados a cabo por empresas estadounidenses y en muchos casos empresas locales y extranjeras fueron excluidas de los procesos de licitación en los proyectos.¹⁸⁷ Según un informe publicado por los Estados Unidos, esta nación ha gastado aproximadamente 60,5 mil

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Barkawi, Tarak y Stansi, Keith. *Orientalism and War*. Columbia University Press. 2012. Págs. 5 y 9.

¹⁸³ Rivera Gómez, Daniel, Frederick, 2008. *Op. Cit.* Págs. 20-23.

¹⁸⁴ Constitución del Reino de Iraq de 1925 (version inglesa). *Gazette* del Gobierno de Iraq el 12 de agosto de 1928 y más tarde publicado en Londres. *British and Foreign State Papers*. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931.

¹⁸⁵ U.S., Iraq move to strengthen trade ties. *al-Arabiya*. 7 de marzo de 2013.

<<http://english.alarabiya.net/en/business/2013/03/07/U-S-Iraq-move-to-strengthen-trade-ties.html>>

¹⁸⁶ U.S. companies and Kurds: the biggest gainers in Iraq. *al-Arabiya*. 15 de marzo de 2013.

<<http://english.alarabiya.net/en/business/2013/03/15/U-S-companies-and-Kurds-the-biggest-gainers-in-Iraq.html>>

¹⁸⁷ *Ibid.*

millones dólares en la reconstrucción de Iraq.¹⁸⁸ El informe menciona que un 16% de estos fondos para la reconstrucción se han perdido debido a la corrupción y el fraude que se produjo en la concesión y ejecución de los proyectos.¹⁸⁹ Así, por ejemplo, muchas empresas estadounidenses subcontratadas cobraban cargos excesivos por sus servicios (por ejemplo cobraban por un interruptor eléctrico 900\$ cuando su coste real era 7 dólares) permitiendo que estas empresas se enriqueciesen considerablemente a costa de la reconstrucción del país.¹⁹⁰

Otro indicador de que estamos ante un sistema constitucional neocolonial lo encontramos en el segundo capítulo de la Constitución: Los poderes del ejecutivo. El problema que he encontrado principalmente en este apartado es la carencia de límites en la reelección del primer ministro como existe con la figura del presidente, que sólo puede ser reelegido por dos términos consecutivos (artículo 69).¹⁹¹ Esta carencia de límites permite al primer ministro ser reelegido indefinidamente y por lo tanto abre la puerta a la posibilidad de prácticas totalitarias o dictatoriales por parte del primer ministro.¹⁹² El Consejo de Representantes (parlamento) puede solicitar una moción de censura pero ésta solo podría prosperar si es votada por una mayoría absoluta de sus miembros (artículo 58, Punto 8, sección b; punto 2).¹⁹³ Este escenario es realmente improbable pero no imposible si tenemos en cuenta que para que una moción de censura prospere sería necesario 163 parlamentarios de los 325 miembros que forman El Consejo de Representantes.¹⁹⁴

Aún así, la parlamentaria, *Nadā al-Yāburī*, perteneciente al Frente iraquí, agrupación que forma parte de los partidos en la oposición, ha señalado que éste no es realmente el problema que tiene el sistema político iraquí en la actualidad.¹⁹⁵ Esta parlamentaria opina que si el parlamento iraquí fuese más fuerte, el gobierno no tendría tantos problemas a la hora de formar gobierno o adoptar cambios en el gabinete, y esto favorecería considerablemente al sistema: “*Creo que la importancia de la próxima etapa no reside en el primer ministro, sino que residirá en la Cámara de Representantes. Si es fuerte podría poner un gobierno fuerte o*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Texto oficial de la Constitución iraquí de 2005. (traducción inglesa). U.N. 16 de Septiembre de 2005. The Iraqi foundation.

<<http://www.iraqfoundation.org/projects/constitution/constitutionindex.htm>>.

Muḥammad Buṣāna. Al-ʿIrāq baʿn wilāya yaḍīda li-l-mālikī wabadīl mafqūd. Al-Hurra. 23-05-2013.

<<http://www.alhurra.com/content/iraq-who-succeeds-maliki/224091.html>>.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Reidar Visser. Endgame for the Prime Minister? Sada. 12 de mayo de 2012.

<<http://carnegieendowment.org/2013/02/12/mythical-alliance-russia-s-syria-policy/fg2i>>

¹⁹⁵ *Muḥammad Buzāna. Al-ʿIrāq baʿn wilāya yaḍīda li-l-mālikī wabadīl mafqūd. Ibid.*

podría cambiarlo por otro gobierno, y esto es lo que no puede hacer la Cámara de Representantes actual.”¹⁹⁶

Nadā al-Yāburī ha señalado un aspecto muy interesante y necesario para reformar el sistema político iraquí. Sin duda, el parlamento iraquí jugó un papel clave a la hora de bloquear la ascensión al poder de *Nūrī al-Mālikī* en 2014, pero para ello tuvo en ocasiones que rozar la ilegalidad. La Coalición liderada por *al-Mālikī* ganó las elecciones presidenciales sin una amplia mayoría, y por lo tanto tenía el derecho a formar un nuevo gobierno pero solo si era capaz de establecer alianzas con otras fuerzas políticas. *Nūrī al-Mālikī* estaba decidido a formar un nuevo gobierno de coalición, pero su candidatura encontró gran resistencia parlamentaria por parte del bloque sunní y kurdo que se negaron a aceptar su nominación y abandonaron el parlamento. Esto llevó al presidente de la Cámara, *Fūād Ma‘ašūm*, a aplazar la nominación del primer ministro en dos ocasiones y, no fue hasta el 12 de agosto, cuando el presidente de la Cámara anunció finalmente la candidatura del primer ministro –cuatro meses después de celebradas las elecciones–. Sorprendentemente, *Nūrī al-Mālikī* no sería el elegido, sino el vicepresidente de Iraq, *Ḥaīdar al-‘Abādī*, antiguo aliado de *al-Mālikī* y miembro de su misma Coalición. Sin duda *Nūrī al-Mālikī* tuvo que sentirse traicionado, ya que la Coalición chiíta más votada y, la de que él formaba parte, le daría finalmente la espalda.

Según el artículo 76 de la nueva Constitución: “*El Presidente de la República nombrará al candidato del bloque mayoritario en el Consejo de Representantes para que forme un Consejo de Ministros dentro de los quince días siguientes a la fecha de la elección del Presidente de la República.*”¹⁹⁷ Así, la Constitución daba los poderes necesarios a *Fūād Ma‘ašūm* para nombrar a *Ḥaīdar al-‘Abādī* como primer ministro, ya que fue el candidato presentado por la Coalición chiíta más votada. *Nūrī al-Mālikī* argumentaba por su parte –una vez hubo retirado su candidatura– que los constantes aplazamientos realizados por el presidente *Fūād Ma‘ašūm* eran inconstitucionales y, por lo tanto, la elección de *Ḥaīdar al-‘Abādī* había sido una grave violación de la Constitución iraquí.¹⁹⁸ Sin duda hubo un problema de forma, ya que durante meses, el presidente iraquí no fue capaz de nombrar a un nuevo presidente, y esto impidió que el proceso de nominación del primer ministro se realizase con normalidad. Esto

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ La Constitución de Iraq de 2005 aprobada en octubre de 2005. Traducción del árabe de la Oficina de Naciones Unidas para el Apoyo Constitucional. “The Iraq Constitution: past and present”. The Iraqi foundation. org. <<http://www.iraqfoundation.org/projects/constitution/constitutionindex.htm>>.

¹⁹⁸ “Maliki se aferra al poder pese a su destitución como primer ministro.” ABC. 12 de agosto de 2014. <<http://www.abc.es/internacional/20140811/abci-irak-gobierno-maliki-201408111512.html>>. (5 de septiembre de 2014).

perjudicó considerablemente a *Nūr al-Mālikī* que a medida que fue pasando el tiempo fue perdiendo apoyos en sus filas. En la próxima sección analizaremos en profundidad este periodo y estudiaremos como progresivamente el gobierno de *Nūr al-Mālikī* ha llegado a esta situación.

1.7.4. La evolución constitucional iraquí durante el gobierno de *Nūr al-Mālikī*.

El primer ministro iraquí, *Nūr al-Mālikī*, fue reelegido en marzo de 2010 por segunda vez consecutiva desde que llegó al poder en abril de 2006.¹⁹⁹ Su segunda reelección fue controvertida ya que oficialmente el bloque opositor formado por el ex primer ministro interino, *Ayād 'Alawī*, consiguió una victoria muy ajustada por únicamente 11.346 votos.²⁰⁰ El recuento de los votos se demoró tres meses, pero finalmente dieron una ventaja mínima al bloque opositor según la Alta Comisión Electoral Independiente Iraquí (Iraq's Independent High Electoral Commission) y el Tribunal Supremo.²⁰¹ Sin embargo, *Nūr al-Mālikī*, conseguiría su reelección ya que la dilación del proceso jugó a su favor.²⁰² Durante este periodo consiguió llegar a un acuerdo para formar una alianza con el segundo bloque chiíta más importante, la Alianza Nacional.²⁰³ Este acuerdo permitió *al-Mālikī* obtener 159 escaños y por lo tanto disfrutaba de la mayoría de escaños necesarios para formar un nuevo gobierno y reclamar su derecho a ser primer ministro ya que contaba con el número de parlamentario necesarios. Su oponente, *'Ayād 'Alawī* por su parte solicitó al Tribunal Supremo revisar los resultados electorales pero el Tribunal declaró que las acusaciones de

¹⁹⁹ Nūr al-Mālikī formally awarded second term as Iraq prime minister. *The Telegraph*. 10:12AM GMT 25 Nov 2010. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/8159134/Nouri-al-Maliki-formally-awarded-second-term-as-Iraq-prime-minister.html>>. Q&A: Iraq's 2010 elections. Nearly 19 million Iraqis will be eligible to vote for the second parliament since 2003. Last Modified: 03 Mar 2010 12:46 GMT, <<http://www.aljazeera.com/focus/iraqelection2010/2010/03/20103244723763210.html>>.

²⁰⁰ Iraq President Calls for Election Recount. *CBS News*. AP/ March 21, 2010, 1:34 PM. <http://www.cbsnews.com/2100-202_162-6319989.html>. Rania El Gamal y Ahmed Rasheed. Turnout for Iraq election solid at 62 percent. *Reuters*. Baghda, Mon Mar 8, 2010 2:15pm EST. <<http://www.reuters.com/article/2010/03/08/us-iraq-election-idUSLDE62505A20100308>>. Margaret Coker. Upset Vote Reshapes Iraq. Scramble Is On to Form a Ruling Coalition as Minority Sunnis Take First Place. *the Wall Street Journal*. March 26, 2010. <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703416204575145952052909276.html>>. Iraq election: Iyad Allawi's bloc wins most seats. Page last updated at 22:36 GMT, Friday, 26 March 2010. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/8590017.stm>.

²⁰¹ Iraq's Supreme Court ratifies election results. *Arab News*. Tuesday 1 de junio de 2010. <<http://www.arabnews.com/node/346593>>. Trenton Daniel. Iraq's final election results secure victory for Maliki. *McClatchy Newspapers* Thu, Feb. 19, 2009. last updated: February 19, 2009 06:25:34 PM. <<http://www.mcclatchydc.com/2009/02/19/v-print/62512/iraqs-final-election-results-secure.html>>.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Salah Hemeid. No government in sight in Iraq. *Al-Abram Weekly* online. 17 - 23 June 2010 Issue No. 1003. <<http://weekly.ahram.org.eg/2010/1003/re7.htm>>.

fraude no eran ciertas y los resultados eran válidos.²⁰⁴

Aún así, *Nūr al-Mālikī*, tendría que esperar unos meses más, desde junio hasta octubre de 2010 para ser elegido oficialmente presidente debido a las discrepancias en el seno del parlamento iraquí o Consejo de Representantes sobre su reelección. Después de unas largas negociaciones en el mes de octubre, *Yalāl Ṭalabānī*, sería investido presidente y *Nūr al-Mālikī* primer ministro. La evolución de este proceso es un claro ejemplo neocolonial y muestra una tendencia clara en la política de *al-Mālikī* de acumular más poder.²⁰⁵ Así, por ejemplo, Eric Davis escribiría sobre las elecciones: “*Los EE.UU. tuvieron la opción de abandonar a su suerte a Maliki en 2010, cuando la Coalición del Estado de Derecho liderada por él, perdió las elecciones nacionales de marzo por un estrecho margen. Según la Constitución iraquí, Iyād ‘Allāwī* , el líder de la Coalición al-Iraqiya, que obtuvo 91 escaños de 89 asientos, debería haber sido invitado a formar un nuevo gobierno pero los EE.UU. e Irán tácitamente cooperaron para asegurarse de que a Allawi no se le permitiese esa oportunidad.”²⁰⁶

A pesar de esta victoria, el gobierno de *Nūr al-Mālikī* intentó aliviar las acusaciones realizando algunas promesas importantes como su intención de no presentarse como primer ministro a un tercer mandato.²⁰⁷ Además el mismo reconoció que sería necesario revisar la Constitución ya que sería conveniente limitar el periodo del primer ministro a dos términos consecutivos y redujo su salario a la mitad.²⁰⁸ Sin embargo, todavía no se ha hecho ninguna proposición concreta al respecto y la constitución oficialmente permite a *Nūr al-Mālikī* presentarse de nuevo a las elecciones. Así, por lo tanto, depende de su voluntad política.²⁰⁹

En estos dos últimos años, el gobierno de *al-Mālikī*, ha encontrado una seria oposición tanto en el Consejo de Representes como en las calles de grandes ciudades como Bagdad.²¹⁰ A pesar de que el primer ministro *Nūr al-Mālikī* declaró públicamente en el mes de diciembre de 2011 la retirada de las tropas de Iraq, símbolo indiscutible de la

²⁰⁴ *Ibíd.*

²⁰⁵ Judith S. Yappe. Maliki's maneuvering in Iraq. *Foreign Policy*. 6 de junio de 2012.

<http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/06/06/has_the_iraq_experiment_failed>.

²⁰⁶ Eric Davis. The Iraq crisis: will the US try to remove Nūr al-Mālikī? *The New Middle East* (blog).

Lunes 6 de mayo de 2013. <<http://new-middle-east.blogspot.com/2013/05/the-iraq-crisis-will-us-try-to-remove.html>>

²⁰⁷ John Johnson. Iraq's Maliki: I Won't Run Again, Either. He also cuts his own \$360,000 salary in half. Newser Staff. Posted Feb 5, 2011 3:02 PM CST. <<http://www.newser.com/story/111366/iraqs-maliki-i-wont-run-again-either.html>>.

²⁰⁸ *Ibíd.*

²⁰⁹ *Muḥammad Buḏāna. Al-Ṭrāq baīn wilāya yadīda li-l-mālikī wabadīl mafqūd. Ibíd.*

²¹⁰ *Aālāf al-mutaḏābirīn yaḥṭaṣidūn qarḇ al-mintāqa “al-jadrā” fi bagdād lil-mutālība al-īṣlāḥ an-nizām. Al-Arabiya.* 25 de febrero de 2011. <<http://www.alarabiya.net/articles/2011/02/25/139165.html>>.

ocupación²¹¹, la oposición a su gobierno no ha dejado de aumentar especialmente entre la comunidad sunní en ciudades como Bagdad, Anbar y Mosul.²¹² Incluso en la región de Basora, en el sur de Iraq, donde el apoyo al primer ministro es mayor, los chiíta más críticos con la ocupación y miembros de los principales sindicatos criticaron durante al gobierno de *Nūr al-Mālikī*.²¹³ En diciembre de 2011, cientos de miles de personas se manifestaron en Bagdad en contra de la corrupción, la pobreza y la persecución sectaria que se estaba produciendo en Iraq.²¹⁴ En estas manifestaciones se escuchaban voces de apoyo a las Primaveras Árabes y se criticaba duramente el número de presos políticos que hay las cárceles.²¹⁵

Los oponentes políticos de *al-Mālikī* le acusan de utilizar la ley antiterrorista para detener y mantener en la cárcel a sus oponentes políticos. El caso más relevante es el del viceprimer ministro, *Ṭāriq al-Hāšimī* que ha sido acusado de conspiración, asesinato y terrorismo.²¹⁶ El vicepresidente *al-Hāšimī* escapó de la justicia y encontró refugio en la región del Kurdistan pero su persecución, debido a una investigación judicial, ha sido interpretada por sus oponentes como un ejemplo claro del sectarismo y el autoritarismo que está viviendo el país.²¹⁷ En el mes de septiembre de 2012 un tribunal iraquí lo encontró culpable *in absentia* por supuestamente planear más de un centenar de ataques terroristas durante un periodo de 6 años.²¹⁸ Acusaciones que el imputado niega rotundamente.²¹⁹

También, es necesario destacar que desde que *al-Mālikī* ganó las últimas elecciones su poder no ha hecho más que aumentar muchas veces a expensas de la nueva Constitución. Durante alrededor de 6 meses, *Nūr al-Mālikī* tuvo serios problemas para

²¹¹ Michael R. Gordon. In U.S. Exit From Iraq, Failed Efforts and Challenges. *The New York Times*. September 22, 2012. <http://www.nytimes.com/2012/09/23/world/middleeast/failed-efforts-of-america-last-months-in-iraq.html?pagewanted=all&_r=0>.

²¹² Harith Hasan. Iraq's New Sunni Awakening. *Al-Monitor. The Pulse of Middle East*. Iraq. 11 de marzo de 2013. <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/iraq-new-sunni-awakening-anbar-protests.html>>.

²¹³ Joel Wing. National Protests Return To Iraq. *Musings On Iraq* (blog). Iraq News, Politics, Economics, Society. Saturday, June 11, 2011. <<http://musingsoniraq.blogspot.com/2011/06/national-protests-return-to-iraq.html>>

²¹⁴ Joel Wing. *Op. Cit.* Diciembre, 2011.

²¹⁵ *Aālāf al-mutaẓāhirīn yaḥtašidūn qarab al-miṇṭaqa "al-jadrā'" fi bagdād lil-mutālība al-īslāh an-niẓām.*. *Al-Arabīya*. 25 de febrero de 2011.

²¹⁶ Dahr Jamail. Rivals say Maliki leading Iraq to 'civil war'. *Al-Jazeera*. Last Modified: 28 Dec 2011 10:17. <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/12/2011122881820637664.html>>.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Omar Al Jawshy y Michael Schwirtz. "Death Sentence for Sunni on Day of Violence in Iraq". *New York Times* (Baghdad). Retrieved 9 September 2012. <http://www.nytimes.com/2012/09/10/world/middleeast/insurgents-carry-out-wave-of-attacks-across-iraq.html?_r=0>.

²¹⁹ *Al-qaḍā' al-'irākī yuṣaḍīrū ḥukmān jāmisān bi-l-īdām 'alā al-bāšimī*. RT. 13.12.2012. <<http://arabic.rt.com/news/602452/>>

formar un gobierno.²²⁰ Finalmente, según algunos medios, la mediación iraní fue crucial en la formación de un nuevo gobierno ya que *Nūr al-Mālikī* consiguió el apoyo de los grupos chiítas más radicales y liderados por el clérigo chiíta, *Muqtadī aṣ-Ṣadīr*, que presionados por Irán finalmente aceptaron negociar con *al-Mālikī*.²²¹ Uno de los principales escollos que encontró fue encontrar un ministro para cada uno de los tres ministerios claves de interior, defensa y seguridad debido a que debía elegir entre varios candidatos independientes.²²² Así, en teoría para evitar mayores retrasos y una excesiva politización de la elección, el nuevo primer ministro *al-Mālikī* decidió asumir este ministerio temporalmente y todavía permanece bajo su mando a día de hoy. Según el analista y experto, Kirk Sowell, esto se debe a que según el acuerdo que llegó *Nūr al-Mālikī* para formar gobierno en 2010, '*Ayād 'Alāwī*: “tenía que nombrar al ministro de defensa, y el bloque islamista chií debía nombrar al ministro del interior. Sin embargo, al-Maliki ha decidido revisar el acuerdo y defiende ahora que el candidato para el ministerio de defensa debería ser un árabe sunita; esto le permite nombrar a un candidato cercano a su círculo. En cuanto a por qué de esta decisión, es posible entenderlo como una especie de juego que Maliki jugó el año pasado. Maliki rechazó todos los nominados de Allawi, excepto a uno, y lo nominó oficialmente al parlamento únicamente cuando el candidato rompió públicamente con Allawi. Además, Los seguidores de Sadr han trabajado con Allawi para vetar la elección del candidato de Maliki en el ministerio de interior.”’²²³

Esta concentración de poderes en las manos de una persona viola el espíritu de la constitución y muestra claramente como el nuevo primer ministro tiene que maniobrar en una atmósfera de pactos y alianzas donde la ganancia de mi adversario significa a menudo mi derrota a nivel político. Sin embargo, es todavía más preocupante la política que ha seguido *al-Mālikī* desde que asumió estos puestos en los ministerios de defensa, interior y seguridad. En este tiempo ha creado una serie de brigadas militares o unidades anti-terroristas que operan fuera de la jurisdicción del ministerio de defensa o el ejército y solo

²²⁰ Martin Chulov. Iraq cobbles together new government after nine-month power struggle. The Guardian. 21 December 2010 20.33 GMT. <<http://www.theguardian.com/world/2010/dec/21/iraq-new-government-power-struggle>>.

²²¹ *Ayād Allāwī yatabumu irān bi at-taddajul liman'ahu mīn taškīl al-ḥukūma al-yadīda*. France 24. 31/03/2010. <<http://www.france24.com/ar/20100331-iraq-vote-britain-politics-allawi-accuses-iran-of-interferences/>>. También ver: *ṣaṭm munāẓama badīr: āmrīkā ta'arqilu taškīl al-ḥukūma al-'irāqīya al-yadīda bi ṭṣrārābā 'alā alāwī wa al-mālikī*. *Aṣ-Ṣarq al-awsaṭ*. 1 de agosto 2010. <<http://www.aawsat.com/details.asp?issueno=11700&article=580571#.UZ7I5L8e6AQ>>.

²²² Javier Espinosa. Maliki apuntala su poder y asume los principales ministerios de seguridad. *El Mundo*. Lunes 20/12/2010. <<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/20/internacional/1292864712.html>>.

²²³ Is Iraq's Prime Minister Becoming A Dictator? An Interview With Kirk Sowell Of Inside Iraqi Politics. MUSINGS ON IRAQ (blog). *Iraq News*, Politics, Economics, Society. Monday, June 25, 2012. <<http://musingsoniraq.blogspot.com/2012/06/is-iraqs-prime-minister-becoming.html>>.

reciben órdenes directas de él.²²⁴ Así Judith S. Yaphe mencionó al respecto: “*Maliki comenzó a centrarse en los militares, los tribunales de justicia y los ministerios. Como los militares de EE.UU., en particular, las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, transfirió la responsabilidad a sus homólogos iraquíes, Maliki creó varias brigadas especiales dentro del ejército como las brigadas de lucha contra el terrorismo y los trasladó fuera del Ministerio de Defensa para que informaran directamente a él. El cargo de comandante en jefe fue trasladado a la oficina del primer ministro y dotado con los amigos leales a él. Luego consolidó la policía y el ejército en una oficina bajo un general con el fin de controlar todas las funciones de seguridad.*”²²⁵

Estas medidas adoptadas por *Nūr al-Mālikī* eran bien conocidas por la administración Obama y el Pentágono que decidieron mantener su apoyo al presidente. George W. Bush había indicado tanto a sus consejeros civiles y militares que *Nūr al-Mālikī* era el único hombre capaz de resolver la crisis en el país y por ende, era necesario proteger y apoyar su presidencia, a pesar de conocer de antemano la tendencias sectarias del presidente. Sin embargo, no sería hasta la presidencia de Obama, cuando los Estados Unidos tuvieron la certeza de que había que hacer algo con *Nūr al-Mālikī*.²²⁶ En primer lugar, fracasaron las negociaciones con el vicepresidente Joe Biden para firmar un acuerdo bilateal de cooperación y defensa, que discutieremos en profundidad en la siguiente sección.²²⁷ Esto fue realmente un problema para los Estados Unidos ya que una vez retiró sus tropas en 2011, esperaba poder firmar un tratado bilateral, que permitiese la permanencia de un número de tropas en el terreno con el objetivo de ayudar en materias de entrenamiento, seguridad e inteligencia al ejército y policía iraquí.

La falta de acuerdo entre ambas países era evidente y esto perjudicó considerablemente la seguridad en Iraq. El ejército iraquí no estaba preparado para afrontar una amenaza como la que se produjo con el avance del Ejército Islámico en junio de 2014. Los métodos de control y persecución diseñados por *Nūr al-Mālikī* lejos de solucionar los problemas sociales, acrecentaron las divisiones sectarias entre iraquíes. *Nūr al-Mālikī* consciente de sus limitaciones, solicitó ayuda militar a Washington a principios de junio, cuando el avance del EI comenzó a producirse, pero éste dudo seriamente ayudar

²²⁴ Judith S. Yaphe. Maliki's maneuvering in Iraq. *Foreign Policy*. 6 de junio de 2012. <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/06/06/has_the_iraq_experiment_failed>.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Evan Osnos. Breaking Up: Maliki and Biden. *The New Yorker*. 12 de agosto de 2014. <<http://www.newyorker.com/news/daily-comment/breaking-maliki-biden>>. (10 de septiembre de 2014).

²²⁷ *Ibid.*

militarmente al régimen debido a la crisis política que se está produciendo en Bagdad.²²⁸ A medida que la crisis política aumentaba, el ejército iraquí, y el ejército kurdo, los Peshmergas, eran incapaces de frenar la ofensiva del EI, que a finales del mes de julio, dominaban varias provincias del país, declararon el establecimiento de un Califato islámico, y ocupaban infraestructuras claves como la presa de Hadith, en la provincia de Anbar.²²⁹

El presidente Barak Obama decidió entonces actuar y presionó al candidato *Nūrī al-Mālikī* para que abandonase su candidatura.²³⁰ Los estadounidenses comenzaron apoyando al ejército kurdo, ya que el mayor avance del EI se produjo en su territorio, pero esperaron a conseguir un compromiso de Bagdad para desplegar la ayuda militar en otras áreas del país. El presidente *Fūād Ma‘ašūm* estaba bajo una gran presión, ya que al Maliki le acusaba de estar violando la Constitución: “*voy a presentar hoy una queja oficial ante la corte federal en contra del presidente de la República por la clara violación de la Constitución con un objetivo meramente político*”²³¹, pero por otra parte, los Estados Unidos le consideraba el único garante de la Constitución, y le animaban a que continuase retrasando el nombramiento. El portavoz del Departamento de Estado, Marie Harf declaró a la prensa: “*Los Estados Unidos apoyan plenamente el presidente Fuad Masum en su papel de garante de la Constitución iraquí. Reafirmamos nuestro apoyo a un proceso de selección de un primer ministro que pueden representar las aspiraciones del pueblo iraquí, mediante la construcción de un consenso nacional e inclusivo*”.²³² El pulso entre *Fūād Ma‘ašūm* y *Nūrī al-Mālikī* terminó cuando los Estados Unidos convencieron al bloque mayoritario chiíta de que cambiase su candidatura. Una vez se hizo pública la candidatura de *Ḥaīdar al-‘Abādī*, Joe Biden ofrecería al presidente, *Fūād Ma‘ašūm*, y al viceprimer ministro, *Ḥaīdar al-‘Abādī* ayuda militar adicional si eran capaces de formar un nuevo gobierno.²³³

El parlamento iraquí ratificó la candidatura de *Ḥaīdar al-‘Abādī* sin grandes problemas, y éste ha llegado a un formar un gobierno, aunque las posiciones de ministro del

²²⁸ Sneha Shankar. Iraq's Nouri al-Maliki Formally Asks US To Launch Airstrikes On ISIS While White House Debates Move. *International Business Times*. 10 de junio 2014. < <http://www.ibtimes.com/iraqs-nouri-al-maliki-formally-asks-us-launch-airstrikes-isis-while-white-house-debates-1605574> >. (5 de septiembre de 2014).

²²⁹ US strikes Islamic State militants at Iraq's Haditha dam. *BBC. Middle East*. 7 de septiembre de 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29098791>>. (10 de septiembre de 2014).

²³⁰ Dion Nissenbaum y Joe Parkinson. U.S. Giving Military Aid to Kurds in Fight Against Insurgents. *The Wall Street Journal*. 11 de agosto de 2014. <<http://online.wsj.com/articles/u-s-giving-aid-to-iraqi-kurds-battling-islamic-state-or-isis-1407777223>>. (11 de septiembre de 2014).

²³¹ Spencer Ackerman. Kerry slaps down Maliki after he accuses Iraqi president of violating constitution. *The Guardian*. 11 de agosto de 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/11/us-iraqi-maliki-accuses-president>>. (12 de septiembre de 2014).

²³² *Ibid.*

²³³ Martin Chulov, Luke Harding, y Dan Roberts. Nouri al-Maliki forced from post as Iraq's political turmoil deepens. *The guardian*. 11 de agosto de 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/11/nouri-al-maliki-iraq-forced-out-prime-minister>>. 10 de septiembre de 2014).

interior y defensa todavía no han sido asignadas.²³⁴ Los Estados Unidos por su parte iniciaron una campaña aérea intensiva para terminar con el avance del ejército islámico, y el presidente Obama está negociando con varios países europeos y árabes una coalición internacional para luchar contra el EI.²³⁵

Las presiones estadounidenses sobre la élite política iraquí han sido la causa de que se haya producido un cambio de gobierno en Iraq, pero la realidad es que no existen garantías de que el nuevo presidente sea muy distinto a su predecesor. Los políticos iraquíes utilizan a menudo argumentos constitucionales para desacreditar a sus oponentes, y en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre cuestiones fundamentales como la elección del primer ministro, pero la élite política iraquí siguió sin respetar la Constitución plenamente. *Nūrī al-Mālikī* por su parte no supo terminar con la proliferación de las milicias en Iraq –en muchos casos promovió su proliferación–, y ha sido incapaz de involucrar a miembros claves de la comunidad sunnita y kurda en su gobierno. El problema reside en que se están asentando costumbres a nivel político que muchas veces vulneran flagrantemente la Constitución.

Los problemas de autoridad que surgen con la autonomía kurda, la desmilitarización de la sociedad, el aislamiento de minorías y comunidades son problemas que la Constitución iraquí trata con detenimiento. Aun así, la Constitución parece no satisfacer a todos plenamente ya que se puede observar grandes dificultades a la élite política iraquí para aplicarla. Además, la intervención estadounidense lejos de reforzar, debilita a la clase política iraquí, que demuestra ser incapaz de resolver los problemas más importantes y urgentes. Las interferencias del gobierno estadounidense son una realidad que nos recuerda desgraciadamente a la política británica en Iraq durante la nomarquía *ḥāšimī*. Los británicos fueron los primeros en utilizar las fuerzas aéreas para controlar las zonas tribales, y el presidente Obama parece decidido a hacer lo mismo para frenar el avance del EI. Después de una ocupación que ha durado 10 años, Iraq continúa siendo un país débil, al punto del colapso o una guerra civil.

²³⁴ Iraq's parliament approves new government. Aljazeera. 9 de septiembre de 2014.
<<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/09/iraq-government-20149819624345244.html>>. (16 de septiembre).

²³⁵ *Īfītāḥ mwatamar bārīs dūd tanzīm ad-dwal*. Aljazeera. 15 de septiembre de 2014.
<<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/3a67b191-7034-4016-8db0-a5ecda676486>>. (20 de septiembre de 2014).

1.7.5. Tratados y acuerdos bilaterales.

Aún así, hay que mencionar que todo el proceso de devolución de la soberanía iraquí es cuestionable desde el momento en que las fuerzas estadounidenses permanecieron en el país a pesar de haber devuelto simbólicamente la soberanía al pueblo iraquí en junio de 2004. La devolución de la soberanía al pueblo iraquí es en realidad un proceso que no se completaría hasta la retirada de las tropas de Iraq en 2012 durante el segundo término del gobierno de primer ministro *Nūrī al-Mālikī*. El tratado bilateral entre los Estados Unidos e Iraq que permitió la retirada de las tropas es otro ejemplo de proceso neocolonial que se observa en Iraq. A pesar de que el tratado permite la retirada de las tropas norteamericanas en Iraq en 2012, también autoriza a los Estados Unidos, a utilizar las bases militares en el país.

El gobierno de los EE.UU. ahora liderado por Barak Obama así como el gobierno de *Nūrī al-Mālikī* defienden que los diversos tratados que se han firmado son un ejemplo de la relación entre dos entidades independientes y soberanas.²³⁶ Sin embargo, este tratado guarda cierta similitud con los numerosos acuerdos firmados por el rey y varios gobiernos iraquíes durante el periodo del Mandato británico. El primer Tratado de 1923 daba los poderes necesarios al rey *Faīṣal* para aprobar una constitución que defendiese los derechos e intereses del pueblo iraquí (artículo III)²³⁷ y obligaba a *Faīṣal* a guiar el país siguiendo el consejo del Alto Comisionado en todo aquello relacionado con las finanzas y la política exterior (artículo IV).²³⁸ También es relevante el Tratado anglo-iraquí de junio de 1930 que establecía las bases de las relaciones bilaterales entre dos naciones soberanas e independientes (Iraq alcanzó la total independencia y reconocimiento de las Liga de Naciones en 1932) y permitió la retirada de la mayoría de las tropas británicas en Iraq.²³⁹ El Tratado devolvía al rey las competencias que habían retenido el Imperio británico pero en el caso de guerra permitía al ejército británico utilizar suelo iraquí y permitía la permanencia de dos bases militares británicas, una cerca de Bagdad, *Habamīya* y otra en Basora, en la

²³⁶ Josh Rogin. How the Obama administration bungled the Iraq withdrawal negotiations. *Foreign Policy*. 21 de octubre de 2011.

<http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/10/21/how_the_obama_administration_bungled_the_iraq_withdrawal_negotiations> .

²³⁷ Treaty Of Alliance Between Great Britain and Iraq, with Protocols, Signed Respectively, at Baghdad October 10, 1922, and April 30, 1923.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Tripp, Charles. *Op. Cit*, Pág. 66.

población de *Šu'aiba*.²⁴⁰

Este tratado negociado por el primer ministro, *Nūr as-Sa'īd*, fue válido durante 25 años sin que pudiese ser renegociado en todo este tiempo.²⁴¹ Posteriormente se firmó un nuevo Tratado anglo-iraquí en enero de 1948, cuya negociación fue secreta y se conoció como el Tratado de Portsmouth, que en principio permitía la retirada todas las tropas y oficiales británicos en Iraq aunque en caso de guerra el Imperio británico podría utilizarlas y extendía el periodo de vigencia del Tratado por otros 25 años.²⁴² Esta última cláusula provocó las protestas de la población en Bagdad por la forma en que fue negociado el acuerdo y por su contenido. Una característica de este acuerdo, muy semejante al acuerdo o el Memorando de Acuerdo entre los Estados Unidos y Bagdad firmado en Iraq en 2012, es que Iraq dependería de Gran Bretaña para el entrenamiento de sus tropas y la adquisición de material militar. En ambos casos se produce un paralelismo claro en el modo de actuación de ambas fuerzas ocupantes.²⁴³

El rey finalmente decidió no ratificar el Tratado de Portsmouth pero *Nūr as-Sa'īd* continuó con su objetivo de renegociar un acuerdo.²⁴⁴ El descontento y los problemas políticos y sociales ocasionados por estas negociaciones causaron un alto precio político tanto para la monarquía como para el gobierno y *Nūr as-Sa'īd*.²⁴⁵ Este último consciente de estas dificultades intentó llegar a un acuerdo que le permitiese retirar las bases británicas pero que mantuviese al mismo tiempo las relaciones con Gran Bretaña. Este acuerdo llegaría finalmente con la firma de Pacto de Bagdad en 1955 entre Turquía, Pakistán, Iraq, Irán y Gran Bretaña.²⁴⁶ Estados Unidos participó en las negociaciones pero no se adhirió al pacto oficialmente. Este acuerdo buscaba establecer una serie de alianzas que permitiesen frenar la expansión de la Unión Soviética en Asia y facilitó el trabajo de *Nūr as-Sa'īd* a la hora de renegociar los términos de Tratado sin en realidad tener en cuenta directamente el acuerdo anterior. Los términos del pacto eran muy similares al acuerdo que Gran Bretaña e Iraq firmaron sin éxito en Portsmouth: la devolución de las bases británicas en Iraq, la defensa de Iraq en caso de agresión externa, concesión de un pasadizo aéreo para el

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.* Pág. 120.

²⁴³ *Ibid.* Garamone, Jim. U.S., Iraq Sign Defense Cooperation Memo of Understanding. U.S. Department of Defense. Washington, 6 de diciembre de 2012.
<<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=118721>>.

²⁴⁴ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 140.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

transito de aviones británicos, entrenamiento y material militar.²⁴⁷

Las negociaciones de un tratado bilateral con los Estados Unidos se produjeron antes de la aprobación de la Constitución como ya lo hiciesen los británicos en el pasado. Los Estados Unidos intentaron llegar a un acuerdo de entendimiento antes de devolver oficialmente la soberanía a Iraq durante el Gobierno Provisional; iniciativa que fue rechazada por varios oficiales iraquíes que argumentaron que solo un gobierno permanente podría firmar un acuerdo de estas características.²⁴⁸ Así las negociaciones no comenzaron hasta que llegó *Nūr al-Mālikī* al poder y durante su mandato se han firmado cuatro acuerdos con los Estados Unidos.

En noviembre de 2007, el presidente Bush, firmó una declaración de principios con *Nūr al-Mālikī* para una relación de larga duración, cooperación y amistad entre Iraq y los Estados Unidos con el título, *the Strategic Framework Agreement and Security Agreement*.²⁴⁹ Después, en julio de 2008, el embajador norteamericano, Ryan Crocker, firmaría dos acuerdos fundamentales con el ministro de asuntos exteriores iraquí, Hoshiar Zabari.²⁵⁰ Estos acuerdos son en primer lugar, *Strategic Framework Agreement for a Relationship of Friendship and Cooperation between the United States of America and the Republic of Iraq*.²⁵¹ Y en segundo lugar, *The Agreement between the United States of America and Iraq regarding the Withdrawal of United States Forces and the Organization of Their Activities during their Temporary Presence in Iraq*.²⁵² Por último, en 2012, el gobierno de *al-Mālikī* aprobaría un acuerdo de defensa: *Memorandum of Defense Cooperation and Understanding* que establece las bases de la cooperación militar, entrenamiento y abastecimiento de material bélico al ejército iraquí.²⁵³

El presidente Obama prometió en su campaña electoral que retiraría las tropas de Iraq antes de 2012 pero al mismo tiempo esperaba conseguir un acuerdo con *Nūr al-Mālikī* para mantener bases militares en Iraq y un número de tropas de élite reducido.²⁵⁴ El

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Robin Wright, "U.S. Immunity in Iraq Will Go Beyond June 30," *Washington Post*, 24 de junio de 2004. <http://www.cpairaq.org/regulations/040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev__with_Annex_A.pdf> En R. Chuck, Mason. U.S.-Iraq Withdrawal/Status of Forces Agreement: Issues for Congressional Oversight Legislative Attorney. Julio 13 del 2009. Congressional Research Service. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40011.pdf>>.

²⁴⁹ President Bush and Iraq Prime Minister Maliki Sign the Strategic Framework Agreement and Security Agreement. Prime Minister's Palace Baghdad, Iraq. The White House. Office of the Press Secretary, December 14, 2008. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081214-2.html>>.

²⁵⁰ R. Chuck, Mason. *Op. Cit.*, Págs. 4-5.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Garamone, Jim. *Op. Cit.* 6 de diciembre de 2012.

²⁵⁴ "Iraq rejects US request to maintain bases after troop withdrawal". *The Guardian*. 21 de octubre de 2011. <<http://www.theguardian.com/world/2011/oct/21/iraq-rejects-us-plea-bases>>. (20 de noviembre de

presidente *Nūr al-Mālikī* deseaba la permanencia de tropas de apoyo, e incluso llegó a plantear la opción de aprobar una orden ejecutiva para permitir su presencia, pero esta decisión podría ser anticonstitucional, ya que solo el Parlamento iraquí tiene la potestad de aprobar dicho acuerdo como explicaré en el párrafo siguiente. También el primer ministro era consciente de la impopularidad de esta decisión, ya que estas tropas disfrutaban de total inmunidad desde que Paul Bremer estableció la misma en 2005.²⁵⁵ Desde que se inició la ocupación de Iraq en 2003 hasta su retirada, las fuerzas de ocupación y varios oficiales y colaboradores (*contractors*) que han operado en Iraq lo han hecho bajo total inmunidad, a pesar de la dudosa legitimidad de sus actos en varias ocasiones.²⁵⁶ El Comisionado Civil para Iraq, Paul Bremer, aprobó la orden o decreto 17, que daba total inmunidad al ejército y a los civiles norteamericanos que trabajaban en Iraq.²⁵⁷

Nūr al-Mālikī deseaba buscar el apoyo del Parlamento para que las tropas permanecieran pero la administración Obama no aclaró diversos puntos como, por ejemplo, el número de tropas que permanecerían o que estatus mantendrían. Esto hizo que *Nūr al-Mālikī* rechazase la permanencia de las tropas y que Obama a retirarse la gran mayoría de las mismas, a pesar de las crítica del partido republicano que abogaba por su permanencia.²⁵⁸ De todos modos, a pesar de la retirada de las tropas estadounidenses, un número reducido de personal militar ha permanecido apostado en la Embajada estadounidense, debido a que el acuerdo firmado en 2012 reconoce la inmunidad del personal diplomático y militar de la embajada.²⁵⁹

La Constitución iraquí de 2005 establece en su artículo 107 que la firma y ratificación de Tratados es una competencia del gobierno federal y en el artículo 77 se especifica que tanto el primer ministro como los miembros de su gobierno tienen la potestad de firmar acuerdos. Además, la Constitución menciona en su artículo 58 que el Consejo de Representantes (parlamento) debe aprobar una ley que: “*regule la ratificación de los tratados y acuerdos internacionales, por mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Representantes*”. Y la Constitución recuerda en dos de sus artículos las obligaciones internacionales que debe cumplir Iraq, la primera en su artículo 8: “*Iraq deberá observar los*

2014).

²⁵⁵ Dexter Filkins. “What We Left Behind. An increasingly authoritarian leader, a return of sectarian violence, and a nation worried for its future.” *The New Yorker*. 28 de abril de 2014. <<http://www.newyorker.com/magazine/2014/04/28/what-we-left-behind>>. (20 de noviembre de 2014).

²⁵⁶ Matt Apuzzo. “Blackwater Guards Found Guilty in 2007 Iraq Killings”. *The New York Times*. 22 de octubre de 2014. <<http://www.nytimes.com/2014/10/23/us/blackwater-verdict.html>>. (20 de noviembre de 2014).

²⁵⁷ “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. *Op. Cit.* 2004.

²⁵⁸ “Iraq rejects US request to maintain bases after troop withdrawal”. *Op. Cit.* 21 de octubre de 2011.

²⁵⁹ *Ibid.*

principios de la buena vecindad, y adherirse al principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, procurar resolver las controversias por medios pacíficos, establecer relaciones sobre la base de los intereses mutuos y de reciprocidad, y respetar sus obligaciones internacionales.” Y en su artículo 9, (e): “El Gobierno iraquí debe respetar y cumplir las obligaciones internacionales de Iraq con respecto a la no proliferación, al no desarrollo, y a la no producción, y la no utilización de armas nucleares, químicas y biológicas, y prohibirá el uso del correspondiente equipo técnico, material, tecnología y sistemas de entrega para su uso en el desarrollo, la fabricación, la producción y el uso de tales armas.”

Es posible observar, en comparación con la Constitución de 1925, una formulación bien distinta en cuanto las obligaciones de Iraq con la comunidad internacional. En la primera constitución se enfatizan las obligaciones que Iraq debe cumplir con respecto al Imperio británico, es decir, el Tratado anglo-iraquí. En este caso, la figura del rey y el alto comisionado poseen poderes especiales para cumplir con estas obligaciones sin la necesidad de aprobación del Parlamento, artículo 26, punto 3. Esto se debe a que el Tratado en su conjunto fue aprobado por la Asamblea Constituyente o el Parlamento antes de la aprobación de la Constitución de 1925, y por lo tanto, no era necesario conseguir de nuevo la ratificación parlamentaria de las medidas ya acordadas en el mismo. Así, este artículo permitió al rey y al gobierno de turno tener una gran maniobrabilidad a la hora de negociar el Tratado sin que el parlamento tuviese necesariamente que saberlo.

En cuanto, a la Constitución de 2005, vemos que Iraq debe cumplir con las normas de convivencia internacional que son respetadas en la actualidad por el resto de las naciones y no existe un tratado previo entre ambas naciones que condicione las decisiones que tome el gobierno o el parlamento iraquí. Es decir, no existe en la nueva Constitución ningún artículo que permita la intervención de una fuerza extranjera como por ejemplo los Estados Unidos en los asuntos internos del país, si Iraq no cumple alguna condición especificada en la Constitución. Además, no existe ningún artículo en la Constitución de 2005 que permita a una figura extranjera como el Alto Comisionado en la época británica, tutelar, modificar o aprobar las decisiones que tome el gobierno iraquí o su parlamento como hemos visto en el artículo 26.3. de la Constitución de 1925. Hay que destacar que cuando se escribió la Constitución de 2005, la Autoridad Civil de la Coalición Internacional (CPA) había sido disuelta y por lo tanto la figura del Comisionado norteamericano desapareció en Iraq en 2005, antes de que la nueva constitución fuese aprobada por la Asamblea Nacional. Sin embargo, detrás de este lenguaje de amistad y entendimiento, supuestamente entre dos países soberanos, utilizado en los tratados firmados con Iraq hasta el momento, hay un serie de cláusulas que nos obligan a dudar sobre la verdadera relación

que se esta produciendo entre Iraq y los Estados Unidos desde 2003.

Esto fue sin duda evidente cuando la crisis con el Estado Islámico llegó a su punto más crítico. Los Estados Unidos presionó al gobierno iraquí para que abandonase su candidatura de *Nūr al-Mālikī* a pesar de haber sido democráticamente elegido. El gobierno de *al-Mālikī* pidió asistencia militar al presidente Obama pero éste se la denegó si no abandonaba primero sus intenciones de formar un nuevo gobierno. El presidente estadounidense utilizó la crisis desatada por el Estado Islámico para influenciar en la política iraquí, y esta demostración de “soft power” denota claramente la dependencia del país en la asistencia estadounidense para defender su territorio, y la insuficiencia del sistema constitucional a la hora de afrontar crisis institucionales.

Por lo tanto, podemos afirmar que el colonialismo constitucional es un fenómeno que puede ser observado claramente en la historia constitucional de Iraq. Potencias extranjeras a lo largo de su historia han intentado de un modo u otro imponer sistemas de gobiernos amparados en constituciones que sobre todo buscan salvaguardar los intereses de las fuerzas ocupantes. Sin duda EEUU se enfrentó al reto de construir una nueva identidad donde otros habían fracasado pero con el objetivo no declarado de fomentar un régimen cliente y dependiente de la asistencia de Washington para garantizar la seguridad de los ciudadanos iraquíes y la continuidad de su orden constitucional.²⁶⁰

La comparación de ambos periodos históricos revela una gran cantidad de similitudes especialmente en los procesos constitucionales. En ambos casos, las fuerzas ocupantes intentaron imponer un texto constitucional que beneficiaba claramente sus intereses económicos y estratégicos en la región.²⁶¹ Algo que comparten tanto el Alto Comisionado británico, sir Arnold Wilson, como el Enviado Presidencial EEUU, Paul Bremer III, fue su decisión de iniciar un proceso constitucional directo, donde las fuerzas ocupantes debían imponer en gran medida el modelo constitucional. El modelo, al que me referiré como modelo de imposición directa, consistía en primer lugar en la creación de un gobierno nativo, que era nominado y no elegido por la población, y que tendría la función

²⁶⁰ Minxin Pai and Sara Kasper. “Lesson from the past: The American Record on Nation Building”. Carnegie Endowment for International Peace.” Mayo, 2004. P, 1-2.

²⁶¹ Es importante recordar que las fuerzas ocupantes en cuanto a su estatus como fuerza de ocupación militar tienen la potestad y responsabilidad según las Convenciones de la Haya de asumir la autoridad y responsabilidad a la hora de tomar decisiones que facilitan el restablecimiento de la seguridad y el gobierno en el territorio ocupado. Sin embargo, estos tratados no especifican en absoluto el modo en que la seguridad y el gobierno deben ser establecidos y por lo tanto permiten a las fuerzas ocupantes tomar las decisiones que crea oportunas. Así, el vacío legal que existe ante la cuestión constitucional, permitió a las fuerzas ocupantes imponer un proceso constitucional desde arriba, posición que les permitiese controlar enteramente la evolución del proceso.

de asistir y aconsejar únicamente a las autoridades ocupantes en los asuntos de gobierno. La función de este gobierno nativo era la de aumentar la legitimidad de las decisiones de la fuerza ocupante ante la población, mientras, entre bastidores, las fuerzas ocupantes tomaban la mayoría de las decisiones importantes en cuanto a la administración del territorio se refiere; incluida la constitución. Una vez nominado el gobierno nativo se anunciaría el inicio de un proceso constitucional donde una serie de expertos o “*drafters*” tendrían la labor de escribir la constitución que más adelante sería discutida por el Gobierno Provisional, que debía aprobarla como si fuese el fruto de su trabajo.

Este modelo de imposición constitucional encontró tanto en la época británica como estadounidense un considerable oposición de la población iraquí y la comunidad internacional que resultó en la progresiva modificación de dicho modelo. En 1920, los movimientos nacionalistas en Iraq se opusieron a la adopción de una constitución que no fuese aprobada por una asamblea nacional iraquí y el posterior levantamiento armado de la población, fue una señal inequívoca de la negativa de la población a aceptar esta imposición. En cuanto al orden internacional, la declaración del presidente norteamericano, Woodrow Wilson, conocida como los “14 Puntos”, supuso un contratiempo significativo para la política internacional de corte colonialista que Francia e Inglaterra estaban desarrollando en los antiguos territorios otomanos. La creación de la Sociedad de Naciones es un ejemplo claro de los cambios que se estaban produciendo en la política internacional debido a las consecuencias de la Primera Guerra Mundial. Este nuevo periodo a nivel internacional propició una atmósfera favorable para el cambio en la política de ocupación británica que se había puesto en práctica en Iraq desde el inicio de la ocupación.

Por otro lado, en 2005, las fuerzas de ocupación estadounidenses encontraron también una considerable oposición popular en contra del modelo de ocupación que se estaba aplicando. En este caso, el clérigo chiíta el *ayatolah as-Sīstānī* se opuso al modelo de ocupación y administración directa que hasta ese momento habían impuesto las fuerzas ocupantes.²⁶² El *ayatolah as-Sīstānī* denunció los planes constitucionales de imposición directa que habían sido diseñados por Paul Bremer como director de la Autoridad Provisional de la Ocupación o CPA en sus siglas en inglés. La oposición del clérigo estaba fundada en hechos fehacientes que demostraban los intereses estadounidenses por controlar el proceso desde arriba. Estos hechos son por ejemplo, la creación del G7 y más adelante, el Gobierno Provisional Interino, (GPI). El plan, como lo recuerda Bremer en sus

²⁶² Rīād as-Sarī. *Āyyū dawr yal'abuhu as-sayīd as-sistānī? An-niqash*. 07.05.2008.
<<http://www.niqash.org/articles/?id=2202&lang=ar>>.

memorias, era iniciar el proceso constitucional a través del GPI, que como en el caso británico no había sido elegido popularmente sino que había sido nominado por las fuerzas ocupantes.

La oposición del clérigo chiíta suponía la pérdida de legitimidad del proceso ante los ojos de esta comunidad y esta situación llevó a Bremer a modificar sus planes constitucionales e incluir más activamente a expertos en constitucionalismo que trabajaban para las Naciones Unidas.²⁶³ La diferencia de posiciones en cuanto al proceso constitucional que poseían tanto Bremer como *as-Sīstānī* no se acercaría hasta la mediación del Enviado Especial de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, que consiguió que el clérigo chiíta aceptase un acuerdo que consistía en aceptar la nominación sin elecciones del IGC, a cambio de que las fuerzas ocupantes se comprometiesen a la formación de una Asamblea Nacional y la confección de una nueva constitución.²⁶⁴ Así, el *ayatollah as-Sīstānī* consiguió que las fuerzas ocupantes iniciaran un proceso constitucional dividido en dos fases. Una primera fase de preparación que fue impuesta y donde el Gobierno Provisional establecería las bases necesarias para la celebración de elecciones (aprobación de una ley electoral y confección de una ley interina) y una segunda fase, donde se celebrarían elecciones para la creación de una Asamblea Nacional y un nuevo Gobierno Provisional que tendría la labor de iniciar el proceso de adopción de una constitución permanente.

Una diferencia considerable entre ambos procesos constitucionales es el enfoque en dos fases que acabo de describir. En los siguientes capítulos explicaré con detalle como durante la ocupación británica en 1925 el proceso constitucional se realizó en una sola fase. En aquella época, las autoridades británicas escogieron por un lado a un monarca extranjero, el rey *Faīṣal*, que presentaron al pueblo iraquí como el candidato más idóneo para gobernar y formaron un Gobierno Provisional nativo que asumiría paulatinamente las labores de administración y gobierno. Las fuerzas ocupantes decidieron iniciar un proceso de consulta popular que fue arreglado para favorecer a las fuerzas ocupantes y así legitimar la elección de *Faīṣal*. Además nominaron a un Gobierno Provisional que era proclives a la cooperación con las fuerzas ocupantes que debía preparar el terreno para la creación de una Asamblea Nacional. Al mismo tiempo, hicieron todo lo posible por atraer a su campo de influencia a las principales tribus del país con el objetivo de minimizar la influencia de los sectores más religiosos y conservadores. En cuanto al proceso constitucional se refiere, la

²⁶³ Teoría defendida por Andrew Arato en su obra Arato, Andrew. *Constitution Making Under Occupation. The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. Columbia University Press. 2009.

²⁶⁴ Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pág. 104.

asamblea tuvo simplemente que aprobar la Constitución, no escribirla, y solo pudo ratificarla una vez estuvo firmado el Tratado, que introdujeron la mayoría de los términos incluidos en el Mandato. Así, las negociaciones sobre el Tratado aumentaron la presión sobre la asamblea que no llegó a dedicar gran tiempo a discutir los términos de la misma.

Una vez fue elegido la Asamblea Nacional en un referendo controlado exhaustivamente por los británicos se inició el proceso de redacción de la constitucional al magen de la Asamblea Nacional. En los siguientes capítulos demostraré que la documentación disponible sobre el proceso constitucional muestra como el Imperio británico redactó la constitución a través de un equipo de abogados que elaborarían partes extensas del texto tanto en inglés como en árabe. Una vez los abogados británicos terminaron su trabajo, el texto fue remitido a un grupo de abogados iraquíes que sugirieron cambios y comentarios en el borrador constitucional. Después, los abogados británicos recibían el texto de nuevo y su labor consistía en introducir aquellos cambios que no contradijesen los intereses británicos o cualquier artículo que redujera las obligaciones iraquíes como país bajo el Mandato del Imperio británico. Por lo tanto, después de un proceso de elaboración que duró varios meses, la Constitución fue redactada por ambos equipos (británico-árabe) en 1921 y aprobada por la corona británica antes de su remisión a la Asamblea Nacional, que estaba sumergida en las discusiones sobre el Tratado. Así, la Constitución tuvo que esperar varios años hasta que finalmente el Alto Comisionado recibió la orden de trasmitir el texto a la Asamblea Nacional en 1925.

La función de la Asamblea Nacional consistió entonces en discutir el texto, sugerir cambios y finalmente aprobarla. De este modo, las fuerzas británicas se aseguraron de que el texto diseñado no fuese un producto extranjero, sino una constitución aprobada por el pueblo aunque no fuese redactado por el mismo. Evidentemente, el Imperio británico disfrutó de un posición ventajosa que le permitió dominar el proceso en todas sus fases, ya no solo por ser una fuerza ocupante con superiores capacidades técnicas o militares sino también por contar con el beneplácito de la legalidad internacional y la Sociedad de Naciones que habían reconocido a Iraq como territorio bajo el Mandato británico en 1920.

Esta nueva estrategia permitió al Imperio británico mantener su control indirectamente ya que además de controlar el proceso de escritura, estableció la condición o prerrequisito de que para poder aprobar la Constitución debía ser aprobado previamente el Mandato. Este prerrequisito afectó negativamente el proceso constitucional porque desvió completamente la atención de los miembros de la Asamblea Constituyente que

centraron sus esfuerzos en modificar un Mandato que no devolvía enteramente la soberanía al pueblo iraquí. Las intensas discusiones sobre el Mandato amenazaron con descarrilar el proceso pero finalmente dieron lugar a la aprobación de un Tratado de alianza entre las dos naciones que reducía considerablemente las obligaciones de Iraq con el Imperio británico. Aún así, las intensas negociaciones sobre el Tratado –que el pueblo iraquí rechazó públicamente en varias ocasiones– restaron importancia a la Constitución y redujeron considerablemente el tiempo de la Asamblea para discutirla. De hecho, una de las razones, que afectó considerablemente la relación entre ambos países, fue la insistencia británica por mantener una alianza que no siempre beneficiaba al gobierno de Iraq. Así, a pesar de la aprobación de la Asamblea Nacional, La Constitución fue realmente el fruto de la imposición de un sistema constitucional negociado en parte con la corona británica.

Si comparamos el modelo británico con el modelo en dos fases dirigido por Paul Bremer es posible argumentar que el último tiene ventajas considerables sobre el primero. En el caso británico el método que se utilizó para generar la legitimidad necesaria para la fundación de un nuevo régimen fue la elección de un rey árabe y la aprobación de una constitución por una asamblea constituyente. Bremer tuvo la oportunidad de realizar un proceso constitucional donde no solo se impusiese desde arriba el modelo constitucional. El Gobierno Provisional Interino podría haber iniciado los preparativos para celebrar elecciones y así formar una Asamblea Constituyente que tuviese que elaborar el proyecto constitucional. Paul Bremer tuvo en consideración esta idea pero decidió no aplicarla debido a cuestiones logísticas que hacían desaconsejable la celebración de un referendo ya que entre otros asuntos no existía un censo actualizado así como tampoco una ley electoral que permitiese el referendo. Andrew Arato ha demostrado en su obra que en el caso de Iraq no hubiese sido imposible haber realizado un referendo y que la razón más plausible por la que Bremer no decidió celebrar el mismo fue su incapacidad de controlar sus resultados.²⁶⁵

Andrew Arato defiende la tesis de que el proceso constitucional en dos fases es en la actualidad el método más avanzado que existe a la hora de confeccionar constitucionales durante procesos de transición difíciles o periodo posteriores a conflictos.²⁶⁶ Existen varios ejemplos pero el caso que sobresale sobre todos los demás es el caso de la Transición en Sudáfrica. En este caso se iniciaron una serie de mesas redondas entre las diferentes fuerzas del país que incluyeron tanto al antiguo régimen como a las fuerzas de la oposición y

²⁶⁵ Riāḍ as-Sarī. *Op. Cit.* 07.05.2008. *Ibid.*

²⁶⁶ Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pág. 89.

permitió crear un foro de discusión abierto donde al menos se pudo consensuar como debía continuar el proceso y cómo y cuando se debería aprobar las reglas y procedimientos que permitiese la evolución del mismo.

El proceso constitucional iraquí pudo desempeñar un papel fundamental no sólo en la reconstrucción del estado, sino también a la hora de asentar las bases que son necesarias para construir la paz y conseguir la estabilidad necesaria para poder reconstruir la comunidad y el país. Las sociedades que han sufrido conflictos armados y que poseen una realidad compleja desde el punto de vista étnico, lingüístico o sectario necesitan ponerse de acuerdo en multitud de asuntos que afectan directamente a la sociedad. El consenso entre las fuerzas políticas es uno de los pilares fundamentales para proporcionar la suficiente legitimidad a las instituciones del estado y al poder legislativo, que tiene el deber de hacer cumplir las leyes y reglamentos del estado, y además tomar decisiones que afectará a todos en la sociedad.

Si el poder legislativo debe de promulgar las leyes, y amplios sectores de la sociedad no aceptan sus ideas, cómo puede mantener la legitimidad de su poder. Sólo a través de la fuerza o de la coerción. El consenso es fundamental pero es el punto más difícil y delicado de alcanzar en cualquier conflicto y es un condición sine qua non para alcanzar la paz y estabilidad. Fleiner, por otro lado, concluyó en su estudio sobre los nuevos desafíos étnicos y nacionalistas en los Estados modernos: *“Una comunidad sólo puede establecerse si los pueblos que la forman están de acuerdo en vivir juntos. Sin la confianza y mutuo respeto, una comunidad política común no puede ser establecida”*.²⁶⁷

En el caso de Iraq el diseño constitucional debe tener en cuenta este enfoque que está basado en el consenso político y diálogo abierto entre el estado y la ciudadanía, y donde los temas constitucionales se pueden discutir y explicar de un modo libre, abiertamente y, por supuesto, a disposición de todos los sectores de la sociedad a través de programas, seminarios, y programas en los medios de comunicación, etc. Esta Tesis doctoral defiende la hipótesis de que el proceso constitucional en Iraq siguió los postulados tradicionales en cuanto al diseño constitucional se refiere donde la clase política dominante asumió toda la responsabilidad de confeccionar la constitución y la sociedad civil o ciudadanía se limita simplemente a su aprobación a través de un referendo. Este sistema válido y legítimo desde el punto de vista de la teoría constitucional podría no ser el sistema más apropiado para Iraq debido al contexto de ocupación y conflictivo que vive en la actualidad.

²⁶⁷ Thomas Fleiner. *Op. Cit.* Pág. 9.

Un proceso constitucional siguiendo el método tradicional de estas características puede tener el efecto opuesto que se pretendía alcanzar con la promulgación de la constitución. Sin el debido consenso entre las fuerzas políticas político y confianza entre las partes, la constitución perderá toda su legitimidad después de su promulgación. Este es el caso de la primera constitución de Iraq durante la ocupación británica. El acuerdo establecido entre los oficiales británicos y la clase política iraquí dominante, tanto vieja como emergente, no consiguió satisfacer las expectativas de la sociedad que siempre consideró inapropiado el consenso alcanzado entre el Imperio británico y la monarquía *hāšimī*, dando lugar a continuas crisis institucionales que terminarían con la abolición de la monarquía constitucional en Iraq.

El plan ideado por Bremer era en teoría más democrático que el plan aplicado en la época británica, aunque como veremos en los capítulos dedicados al proceso constitucional de la Coalición internacional, el proceso constitucional dirigido por Paul Bremer estuvo repleto de irregularidades y fallos que ponen en duda la legitimidad de todo el proceso. En primer lugar la elaboración de la ley transitoria TAL fue llevada a cabo de nuevo principalmente por expertos norteamericanos que estaban trabajando en el CPA bajo las órdenes de Bremer y el Gobierno Interino Transitorio. El problema principal que presenta la TAL es que va más allá de una simple constitución interina ya que regula extensamente asuntos como el modelo de estado o el modelo económico sin que estos asuntos hubiesen sido discutidos apropiadamente por los miembros de una asamblea que fuese más representativa del pueblo iraquí. No olvidemos que el CPA comenzó un proceso de *de-ba'azificación* profundo que terminó excluyendo a la minoría sunní del proceso político. Además la TAL estableció un calendario rígido y estricto para la confección de la constitución y el tiempo de un año que estableció fue insuficiente para abordar todos los dilemas que planteaba la Constitución. La TAL impuso normas en el proceso político que eran difícilmente modificables y así obligó a los políticos iraquíes involucrados en el proceso constitucional a tomar decisiones que en otras circunstancias no hubiesen tomado.

Por otro lado, una vez la TAL entró en efecto la redacción de la constitución permanente también presentó una gran cantidad de irregularidades. Después de las elecciones para la formación de una Asamblea Constituyente en 2005 que estuvieron marcadas por el boicot sunní para las elecciones, se formó un comité de redacción constitucional formado por iraquíes. La composición del comité se estableció en función de los resultados de las elecciones que habían beneficiado considerablemente a chiítas como kurdos, mientras la comunidad sunita se veía casi totalmente excluida del proceso.

Aún así, el comité no fue el único organismo implicado en la redacción, ya que como se explicará en los capítulos dedicados a la ocupación norteamericana fue disuelto antes de que terminase su trabajo. Los líderes de las principales fuerzas políticas kurdas y chiítas acordaron a puerta cerrada resolver las principales diferencias que surgieron en la redacción de la constitución sin el consenso de otras fuerzas política minoritarias. Finalmente, ante la imposibilidad de solucionar todas las diferencias y cumplir el calendario establecido en la TAL, la Asamblea Constituyente tuvo que acelerar el proceso y aprobar la constitución a pesar de la oposición de varios de sus miembros. Según la TAL si la constitución no era aprobada en el calendario establecido, la Asamblea Constituyente sería disuelta y todo el proceso debía de empezar de nuevo, retrasando la aprobación de la constitución innecesariamente y retrasando aun más la devolución de la soberanía al pueblo iraquí.

Estas y otra irregularidades que describiré más detenidamente restaron legitimidad al proceso constitucional que se realizó en 2005. Paul Bremer intentó generar suficiente legitimidad a través de la celebración de elecciones pero su insistencia en controlar todo el proceso terminó por imponer un proceso constitucional demasiado estricto como ya ocurriese durante el periodo británico en 1925.

La comparación de procesos constitucionales y su aplicación a este estudio.

*“Es inútil tener las leyes más beneficiosas, acordadas plenamente por todos los que son miembros de la comunidad, si no van a ser entrenados y tienen sus hábitos formados en el espíritu de la Constitución ..”*²⁶⁸

La ciencia de la comparación jurídica es relativamente moderna aunque a lo largo de la historia encontremos ejemplos de comparación entre leyes. No será hasta el siglo XX cuando podamos hablar del nacimiento de una disciplina científica jurídica que se conocerá como derecho comparado y que tendrá su punto de partida en el Congreso de París en 1900 que reunió a los más célebres e importantes investigadores en el ámbito de derecho: Saleilles, De la Grasserie, Josserand, Zitelman., Kohler, Huber y Dorado Montero entre otros.²⁶⁹ En este encuentro encontramos la génesis de la comparación jurídica como “*un procedimiento racional de acercamiento sistemático y de clasificación de los fenómenos jurídicos*”²⁷⁰ o, como han definido otros autores, “*la operación intelectual del contraste entre ordenamientos, institutos y normativas diferentes ordenamientos que si se llevan a cabo de manera sistemática y según los cánones del método jurídico, asume las características de las disciplinas científicas.*”²⁷¹

Los cambios que se estaban produciendo en la ciencia del derecho durante el siglo XIX impulsaron a diversos investigadores en occidente a buscar soluciones para la renovación de derecho a través del estudio y comparación de los derechos extranjeros. El objetivo era buscar novedades y soluciones jurídicas para adoptar posibles reformas jurídicas en sus países²⁷². La comparación en el S. XIX era en realidad un modo de fortalecer el derecho nacional. Es decir, existía una tendencia “*a hacer nacional*” las posibles

²⁶⁸ Aristóteles. *The Politics*, Translated by T. A. Sinclair, Revised and Re-presented by Trevor J. Saunders, Penguin Books, London 1992, Book V, ix. Pág. 331.

²⁶⁹ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto . Necesidad de mejorar la organización de los congresos internacionales de derecho comparado. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. N. 60. Septiembre-Diciembre de 1967. Pág. 440.

²⁷⁰ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 29. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto . *Op. Cit.* Pág. 439. Santiago González-Varas Ibáñez. Presente, Pasado y Futuro del Derecho Comparado. Reviste Chilena de Derecho, Vol. 26, N. 3. 1999. Pág. 655. Galindo Vachá, Juan Carlos. Derecho europeo de sociedades. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. pág. 48.

²⁷¹ Vergottini, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. Pág. 2.

²⁷² López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 31.

innovaciones que otras ordenaciones jurídicas poseían. Sin embargo la supremacía del derecho nacional sobre el derecho comparado no impidió que diferentes autores intentasen a través del derecho comparado confeccionar un método válido para obtener una serie de leyes fundamentales que explicasen la evolución del Derecho de la Humanidad.²⁷³ Así el derecho comparado nace como una disciplina que busca encontrar un equilibrio entre la diversidad y la unidad. Esta tendencia que busca consolidar los estados nación también presta un interés especial por investigar la universalidad del derecho mediante la comparación de varias fuentes jurídicas nacionales.²⁷⁴

Esta tendencia se ha consolidando y ha evolucionando a lo largo de todo el S. XX. La razón primordial para explicar el interés actual que existe por el derecho comparado lo encontramos principalmente durante el periodo entre las dos Grandes Guerras, cuando se creó la Sociedad de Naciones. Las condiciones sociales y políticas de esta época propiciaron un interés por establecer normas y reglas comunes que ayudasen al conjunto de las naciones a conseguir la paz.²⁷⁵ Otro gran impulso del derecho comparado lo encontramos durante el ambiente de internacionalización económica que se produjo también en Europa después de 1945. La integración o unión económica de varios países europeos y la caída del muro de Berlín en 1989 propició la unificación en un plano legislativo a través de disposiciones y convenios que tenían el objetivo de unificar el derecho en materia de transportes, propiedad intelectual, o el derecho de sociedades.²⁷⁶ Más aún, el Tratado de Lisboa en 2009 es otro ejemplo de este afán integrador en nuestros días.²⁷⁷

Sin embargo el tema que nos ocupa en esta tesis no es el derecho comparado, sino una disciplina que se encuentra dentro del área de estudio del derecho comparado y de un modo más específico, dentro de la esfera del derecho público comparado, es decir el derecho constitucional comparado.²⁷⁸

²⁷³ González-Varas Ibáñez, Santiago . *Op. Cit.* Pág. 654. Galindo Vachá, Juan Carlos. *Op. Cit.* pág. 48.

²⁷⁴ González-Varas Ibáñez, Santiago . *Op. Cit.* Pág. 651.

²⁷⁵ *Ibid.* Pág. 655.

²⁷⁶ *Ibid.* Häberle, Peter. *Comparación constitucional y cultura de los modelos federales*. RedGE, n 8, julio-diciembre de 2007, 171-188. Pág. 172.

²⁷⁷ Andreu Missé. El Tratado de Lisboa cumple un año... y ya está viejo. El Tratado de Lisboa cumple un año... y ya está viejo. *EL País*. Bruselas. 28 de noviembre de 2010. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Tratado/Lisboa/cumple/ano/viejo/elpepiint/20101128elpepiint_3/Tes>

²⁷⁸ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 35.

2.1. Metodología utilizada para la comparación de modelos constitucionales en Iraq.

La ciencia del derecho constitucional comparado es una disciplina que ha sido cultivada por varias escuelas; entre las más importantes se encuentran la escuela italiana, francesa y americana, que han ido desarrollando diferentes métodos de investigación pero que en lo esencial coinciden en señalar que el derecho constitucional comparado consiste en *“cotejar entre sí las normas e instituciones consagradas en los diversos ordenamientos estatales, tanto del presente como del pasado, con el propósito de poner en evidencia, además de las características más significativas, sus notas similares o diferenciales, y alcanzar por esta vía de la determinación posterior de principios y reglas que encentren una efectiva aplicación en tales ordenamientos.”*²⁷⁹

El derecho constitucional comparado es por lo tanto una especialización o rama del derecho público comparado, y similar a otras ramas como el derecho administrativo comparado.²⁸⁰ Un modo de comprender que es el derecho constitucional comparado es a través del análisis de su evolución desde el derecho constitucional clásico hasta lo que algunos investigadores han llamado el derecho constitucional moderno.²⁸¹ El derecho constitucional clásico tiene como objeto de estudio: *“las regulaciones supremas y fundamentales del Estado, ya sean las atinentes a la formación, procedimientos y competencias de los órganos estatales, o bien sean las relativas a los derechos y garantías particulares (normas de organización y normas de conducta, respectivamente).”*²⁸² Las constituciones recogen estas regulaciones en textos escritos y el derecho constitucional clásico estudiaba el contenido de estos textos de carácter normativo utilizando el método jurídico, es decir, el método común a todas las disciplinas o ramas del derecho.²⁸³ Este método se ajustaba perfectamente al objeto de estudio, las normas constitucionales, y su análisis se realizaba satisfactoriamente a través de la metodología jurídica.²⁸⁴ Así por ejemplo el experto constitucionalista Giuseppe Vergottini nos recuerda que los conceptos como “forma de Estado” y “forma de gobierno” son el fruto de los esfuerzos realizados por los estudiosos de los ordenamientos políticos y jurídicos por clarificar a través de investigaciones comparadas de las experiencias

²⁷⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado: las "formas de estado" y las "formas de gobierno", las constituciones modernas ; 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente*. Fondo de Cultura Económica, 1996. Pág. 79.

²⁸⁰ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 35.

²⁸¹ Vanossi, Jorge Reinaldo. ¿Existe un derecho constitucional comparado? Universidad de Belgrano, Argentina. Número 99-100. Julio-Diciembre. Año 1975. Pág. 885.
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=99>>.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

institucionales del pasado y el presente.²⁸⁵

El derecho constitucional moderno por otro lado buscaba ampliar sus horizontes e incorporar nuevos objetos de estudio a su investigación. Los expertos e investigadores apreciaron que era necesario incorporar al objeto de estudio instituciones y fenómenos que habían sido pasado por alto por el método clásico.²⁸⁶ Así se produjo una ampliación y para ello el derecho constitucional recurrió a otras disciplinas científicas a través de la adopción de metodologías que no le eran propias, especialmente métodos pertenecientes a las ciencias sociales. Mientras el método clásico utilizó fundamentalmente la historia para explicar el origen y funcionamiento de las instituciones constitucionales, el derecho constitucional moderno, necesitaba explicar que funcionalidad tenían dichas instituciones.²⁸⁷ Es decir, como se acomodaban estas normas dentro de un sistema político determinado. Por este motivo el derecho constitucional moderno comienza a adoptar metodologías que provienen de la sociología política u otras ramas del saber relacionadas.²⁸⁸ Este proceso de evolución del derecho clásico al derecho moderno no ha hecho más que incorporar préstamos en su método jurídico de aquellos avances científicos que realizaban otras disciplinas científicas.²⁸⁹

La comparación constitucional entonces aparece como resultado de la fusión y evolución de los estudios constitucionales tal y como indica el profesor Jorge Reinaldo: *“cuando el Derecho constitucional comprende el estudio de las constituciones políticas más el conocimiento de las instituciones que con ella se vinculan, para la cual se apoya en los datos y en los métodos facilitados por la historia y la sociología política, es que —entonces— la comparación se impone como necesario proceso intelectual para alcanzar la unidad indispensable en todo estudio científico.”*²⁹⁰

Esta visión ensalza el estudio comparativo constitucional como un perfeccionamiento del método de análisis tradicional. Es decir, un estudio o metodología que no tuviese en consideración esta modernización o actualización nos daría resultados parciales y poco fiables.²⁹¹ Por lo tanto la comparación es una herramienta necesaria e imprescindible en cualquier estudio constitucional serio, ya que el análisis constitucional no solo comprende el estudio de la normativa sino también la observación de sus instituciones políticas a través de los datos y metodologías que nos ofrecen la historia y la sociología

²⁸⁵ Vergottini, Giuseppe de. (trad:Herrera, Claudia). Derecho Constitucional Comparado. Editorial Universidad S. R. L. 2005. Pág. 5.

²⁸⁶ *Ibid.* Pág. 886.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

política.²⁹²

Esta posición nos lleva ineludiblemente a hacernos una pregunta ¿es el derecho comparado y una de sus ramas, el derecho constitucional, una ciencia o un método de investigación? La visión presentada por el profesor Vanossi es clara al considerar que la comparación es necesaria e inevitable en cualquier estudio de derecho moderno que se precie. Así podríamos resumir el derecho comparado como un método de investigación moderno y actualizado. Por otro lado, existen autores en la actualidad que tienden a considerar el derecho comparado y por ende, el derecho constitucional comparado, como una ciencia en si misma. Según los investigadores Lucio Pegoraro y Angelo Rinella las ciencias tienen como objeto: “*el estudio de una materia determinada y diferenciada de otras, proponiendo finalidades cognitivas autónomas y organizando su propio método*”.²⁹³ Estos dos autores ponen de relieve que el derecho comparado podría ser considerado como ciencia cuando esta disciplina no se limite simplemente a enumerar o clasificar las especificaciones jurídicas de un ordenamiento en concreto a través del uso de otros ordenamientos, “*sino más bien la de realizar un confrontación, de verificar analogías y las diferencias, de clasificar institutos y sistemas, ordenando el conocimiento y creando modelos...*”.²⁹⁴ Así mismo, comparativistas como Giuseppe de Vergottini consideran que la función primordial de la comparación es el conocimiento: “*del estudio comparado de ordenamientos o de institutos de distintos ordenamientos surgen elementos cognoscitivos indispensables para la ciencia del derecho constitucional*”.²⁹⁵

Estos investigadores consideran que el derecho comparado es una ciencia que a través de la comparación y análisis de las diferencias y similitudes entre ordenamientos a través de una metodología multidisciplinar nos permite alcanzar un conocimiento cognoscitivo.²⁹⁶ Estos autores defienden la posición de que el derecho comparado es una ciencia que “*tiende a especializarse, desde antes de las grandes divisiones entre el derecho privado comparado y el derecho público comparado, luego en ulteriores particiones entre las que destacan hoy el derecho constitucional y el derecho administrativo comparado*”.²⁹⁷ Aquí, adquiere una relevancia especial el método comparativo y por lo tanto, las nuevas especializaciones en el área comparativa del derecho nos permiten hablar del derecho constitucional comparado, derecho administrativo comparado, derecho eclesiástico comparado, el derecho

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 33.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Vergottini, Giuseppe de. (trad:Herrera, Claudia). *Op. Cit.* Pág. 5.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 33.

parlamentario comparado, etc.²⁹⁸

Todas estas consideraciones nos permiten afirmar que el derecho comparado puede ser entendido desde dos perspectivas distintas. El derecho comparado puede ser simplemente entendido como un método científico más en cualquier estudio legal o normativo.²⁹⁹ En realidad, la comparación no tiene porque coincidir como el tema central del estudio sino que puede ser un medio más disponible en las manos del investigador. Así mismo, la comparación puede entenderse como el objeto de investigación principal que busca a través de un método específico y propio adquirir una serie de resultados cognitivos que no podrían ser adquiridos de otra manera y nos permitirán conformar modelos, crear categorías, y definir sistemas.

Esta investigación que ahora presentamos con el título, *Study of the constitutional experiments in Iraq under foreign occupation: British and American cases*, entiende la comparación como un método científico que, unido a las últimas tendencias metodológicas en el análisis histórico y socio-político, nos permitirá confrontar y cotejar dos modelos constitucionales que son el resultado de dos ocupaciones extranjeras alejadas en el tiempo pero en el mismo país. Así mismo, este estudio comparativo trasciende el mero análisis, descripción y comparación entre dos modelos normativos ya que analiza el contexto social y político en el cual estos modelos están insertados y profundiza en cómo esta normativa ha sido acomodada dentro de un sistema político determinado.

El método principal utilizado en el estudio del derecho constitucional comparado es el método jurídico que se caracteriza por el análisis de las normas y sistemas jurídicos diferentes.³⁰⁰ El método jurídico es entendido aquí como “*la suma de procedimientos lógicos para la investigación de las causas y fines del derecho, para el conocimiento e interpretación de sus fuentes, para la estructura de sus textos positivos y técnicos y para su enseñanza y difusión.*”³⁰¹ Los investigadores en este área dedican sus análisis a estudiar como se aplican las cartas de derechos, las funciones de las cortes constitucionales o sobre las leyes relacionadas con la leyes electorales.³⁰²

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, el método jurídico que se emplea en el derecho comparado ha adoptado el “*comparativismo*” como una herramienta imprescindible para adquirir nuevos conocimientos ya que el derecho comparado no ha

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Vergottini, Giuseppe de. (trad:Herrera, Claudia). *Op. Cit.* Pág. 3.

³⁰⁰ Vergottini, Giuseppe de. (trad:Herrera, Claudia). *Op. Cit.* Págs. 1. Y en Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 39.

³⁰¹ Ossorio, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Eliasta, Ed. 27°, Buenos Aires, Pág. 620

³⁰² López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio.. *Op. Cit.* Pág. 36. También en Vanossi, Jorge Reinaldo. *Op. Cit.* Pág. 888.

ignorando las metodologías que se aplicaban en el derecho constitucional.³⁰³ Esto ha sido así, debido a la clara tendencia comparativa que se aprecian en el derecho constitucional que no puede prescindir del estudio comparativo en sus diversas vertientes de estudio.³⁰⁴ Incluso existen autores que llegan a afirmar que: “*un constitucionalista es un comparativista por antonomasia*” ya que “*la formación comparatista es aneja a los estudios constitucionales del jurista, a tal punto que la experiencia nos ilustra sobre esta confluencia científica desde el surgimiento mismo del derecho constitucional como rama autónoma de derecho público: todos los grandes constitucionalistas han sido comparatistas*”.³⁰⁵

El espacio relevante que ocupa la comparación en los estudios constitucionales, nos permite afirmar que la gran aportación de derecho constitucional ha sido la elaboración y desarrollo de varias técnicas y estilos comparativos en un método unitario, original e independiente. El derecho comparado ha adoptado este método y ha desarrollado aplicaciones prácticas que en nuestros días son imprescindibles en el ejercicio de cualquier jurista, abogado o legislador. El derecho comparado también es útil para la interpretación y creación de nuevas leyes, la adopción de nuevas constituciones o la creación de un legislación internacional. Es un herramienta clave en el ejercicio del derecho. El derecho comparado ha establecido una serie de funciones que nos facilitan conocer todas las aplicaciones posibles a través del método comparativo. Estas funciones han sido denominadas “funciones subsidiarias de la comparación” y nos muestran los diferentes significados que puede adquirir la comparación.³⁰⁶

La primera función subsidiaria consiste en la elaboración legislativa a través del estudio del derecho extranjero.³⁰⁷ Este tipo de comparación consiste en la “*yuxtaposición*” o “*inventario*” de las normas legales que existen en otros países.³⁰⁸ En la actualidad no es común que un proyecto de ley se redacte sin tener en consideración la legislación que existe en otros países. Así por ejemplo Giuseppe de Vergottini afirma que en la mayoría de los casos cuando se pretende adoptar nuevos textos constitucionales los órganos constituyentes llevan a cabo una comparación entre las soluciones “ya experimentadas” o entre “estas y esquemas de referencia” que han sido elaborados por los órganos

³⁰³ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio.. *Op. Cit.* Pág. 36.

³⁰⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo. *Op. Cit.* Pág. 888.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.* Giuseppe de Vergottini establece 6 funciones principales: 1) *La función primaria del conocimiento; la comparación del derecho como ciencia*, 2) *Función de comprobación de los conocimientos*, 3) *Función de comprensión de institutos del ordenamiento*, 4) *Función de auxilio para la interpretación*, 5) *Función de auxilio para la preparación de textos normativos*, 6) *función de auxilio a la armonización y unificación de normativas*. Y, en Vergottini, Giuseppe de. *Op. Cit.* Págs. 5-21.

³⁰⁷ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 36.

³⁰⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo. *Op. Cit.* Pág. 888.

constituyentes³⁰⁹ Este tipo de estudios comparativos es una ayuda eficaz para los miembros del parlamento que necesitan elaborar nueva legislación. Así los estudios comparativos buscan proveer del conocimiento positivo, y no meramente teórico, de la regulación vigente en otros países.³¹⁰ Un estudio comparativo exhaustivo de la legislación extranjera en relación a un asunto en particular permite a los legisladores entender “*las afinidades y diferencias, para evitar trasplantes ineficaces o, bien dañosos para comprender si el ordenamiento que proporciona una norma es fecundo o estéril.*”³¹¹

La segunda función subsidiaria es la elaboración y la modificación de los textos constitucionales.³¹² Esta función se asemeja mucho al caso anterior pero con la peculiaridad de la importancia y peso que tienen las constituciones en nuestros sistemas jurídicos.³¹³ Una función especial que observamos como resultado de la comparación constitucional es su capacidad de buscar y definir sistemas.³¹⁴ Esta es una cualidad fundamental que ha sido descrita por el profesor García Pelayo como la tarea que consiste en: “*la reducción de los Estados particulares a grupos colectivos, pero cada uno de ellos dotados de un singularidad con respecto a los demás, de modo que se opera mediante la reducción de singularidades individuales a singularidades colectivas, de tal modo que forma conceptos colectivos frente a las individualidades que agrupa en su seno, y conceptos individualizados frente a otras formas colectivas de ordenación jurídico-constitucional.*”³¹⁵

La posibilidad de establecer y definir sistemas constitucionales ha demostrado ser una de las aplicaciones más útiles del método comparativo. A través de la experiencia y la comparación de un número considerable de constituciones somos capaces de reducir y esquematizar las características fundamentales que asemejan o diferencian distintos ordenamiento jurídicos. Esta labor es realmente útil a la hora de unificar ordenamientos jurídico similares como por ejemplo en la creación de entidades supranacionales como la Unión Europea o en el proceso de unificación de Egipto y Siria que buscó la creación de un Estado Árabe Unido, “*al-daūla al-'arabīya al-mutahhida*”.³¹⁶ La comparación facilita considerablemente el trabajo que tienen que realizar los ingenieros constitucionales, a la

³⁰⁹ Vergottini, Giuseppe de. *Op. Cit.* Pág. 16.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; Y en Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 36.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Pegoraro, Lucio. Las funciones subsidiarias de la comparación en el estudio de los ordenamientos federales y el gobierno local. Ponencia en el seminario «Retos del Derecho Constitucional en el siglo XXI», organizado por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, y celebrado en la Universidad Internacional de Andalucía (Sede Antonio Machado, Baeza), en el mes de mayo de 2001.

³¹⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo. *Op. Cit.* Pág. 889.

³¹⁵ García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado, Revista de occidente n 4. Madrid, 1957. Pág. 21. En *Ibid.*

³¹⁶ Jankowski, James. *Nasser's Egypt, Arab Nationalism, and the United Arab Republic*. Lynne Reinner. Londres. 2002. Pág. 102. qazmāḥūrī, yūssef. *Op. Cit.* Pág. 567. También López García, Bernabé. *Op. Cit.* Págs. 8. También Brown, Nathan. *Op. Cit.*, Pág. 79.

hora de afrontar cambios democráticos y transiciones de regímenes dictatoriales. Estas son algunas de las razones que han impulsado la comparación constitucional en nuestro tiempo.³¹⁷

En definitiva, podemos afirmar, que el método comparativo se ha conformado como una herramienta esencial en nuestros días en el ámbito jurídico. Este método permite a los investigadores obtener el conocimiento necesario para afrontar el reto de crear leyes comunes en un entorno económico, político y jurídico cada vez más integrado y globalizado.³¹⁸

La creación o fundación de nuevos regímenes políticos también ha encontrado en la comparación de textos constitucionales una rica fuente para elaborar sus constituciones. Un caso muy interesante es la caída de la Unión Soviética en la década de los noventa. La transición de numerosos países en Europa central-oriental y el proceso de cambio en varias antiguas repúblicas soviéticas hacia un sistema democrático y constitucional han renovado la necesidad de desarrollar métodos y herramientas fiables que nos permitan diseñar y confeccionar constituciones.³¹⁹

La ocupación estadounidense de Iraq y Afganistán en 2003, en el marco de la lucha contra el terror, y la elaboración de nuevas constituciones durante la Primavera Árabe que comenzó en Túnez en 2011, presentan una oportunidad única a la hora de estudiar y comprender estos cambios políticos que en definitiva se están codificando en muchas de las cartas magnas que se están escribiendo en la actualidad. Primero fue la ocupación y el cambio de gobierno y modelo de estado por los Estados Unidos en Iraq que terminó con la adopción de una nueva constitución y la creación de un Estado federal, democrático y parlamentario y 8 años después fue la Primavera Árabe.³²⁰

Las revueltas y protestas sociales que se han producido en varios países árabes desde el inicio de la Primavera Árabe en el invierno de 2010 tanto en el *magrib* como en el *mašriq* (Túnez, Egipto, Libia, Bahreín, Yemen, y Siria y Marruecos)³²¹ han desembocado en

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 36-37. Giuseppe de Vergottini llama a esta característica: Función de auxilio a la normalización y unificación de normativas. Vergottini, Giuseppe de. *Op. Cit.* Pág. 20.

³¹⁹ Ludwikowski, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Duke University Press, 1996. Pág. 2.

³²⁰ Jeffery, Simon. Iraqis say yes to constitution. *The Guardian.co.uk*. Tuesday 25 October 2005. <<http://www.guardian.co.uk/world/2005/oct/25/iraq.simonjeffery>>. Gall, Carlotta. Afghan Council Gives Approval to Constitution. *The New York Times*, January 4. Billingsley, Anthony. Writing Constitutions in the Wake of the Arab Spring. The Challenge of Consolidating Democracy. Foreign Affairs. 30 de noviembre, 2011. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/136699/anthony-billingsley/writing-constitutions-in-the-wake-of-the-arab-spring>>. 2004. <<http://www.nytimes.com/2004/01/04/international/asia/04CND-AFGH.html>> .

³²¹ El caso de Bahrein y Marruecos son diferentes ya que no se ha producido un cambio radical del sistema

la enmienda o elaboración de nuevas constituciones en cada uno de estos países y por lo tanto establece un nuevo campo de estudio a los investigadores que desean entender este complejo y a veces conflictivo proceso.³²² La comparación de estos procesos constitucionales sin duda ofrece una oportunidad excepcional para conocer la historia constitucional en el Mundo Árabe. La experiencia adquirida durante estos años de cambios ha permitido corroborar la importancia que tiene el derecho comparado en esta tarea ya que, “*las constituciones no se desarrollan en un vacío político, los países se prestan los unos a los otros; especialmente durante los periodos en que nuevas entidades políticas emergen, en estos casos se prestan considerablemente.*”³²³ En este caso, Giuseppe de Vergottini ha hecho una reflexión interesante en este respecto ya que como indica en su obra, el método comparativo puede ayudarnos a detectar implantes o recepciones de otros sistemas jurídicos que imitan modelos constitucionales ajenos. Sin embargo, debemos tener en consideración, que no todas las imitaciones y similitudes tienen como objetivo la simple imitación. Pueden haber razones de peso para que los legisladores decidan adoptar por un ordenamiento o norma en particular ya que como ha indicado el profesor Vergottini: “[...] *más que los textos considerados en sí mismos, interesan al legislador nacional las ‘ideas’ que están tras las formulaciones normativas o las soluciones ofrecidas a los problemas que se viven en el país.*”³²⁴

La capacidad de definir sistemas constitucionales es una aplicación muy valiosa en el estudio y comparación de los procesos constitucionales en Iraq. Este estudio aspira realizar una comparación entre el sistema constitucional diseñado y aplicado por el poder mandatario británico en 1925, y el nuevo sistema constitucional fundado bajo la ocupación de la Coalición norteamericana en Iraq en 2003. Hasta el momento contamos con obras como: “*A compilation of Iraqi constitutions and comparative studies of international human rights*

político.

³²² Gutiérrez de Terán, Ignacio y Álvarez-Ossorio, Ignacio (ed). *Informe sobre las Revueltas Árabes. Túnez, Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria*. Ediciones del Oriente y Mediterráneo. Colección: «encuentros», 12. 2011. 45-46. 54, 79, 105, 140. También en Siria: referendo constitucional en medio de disturbios. Redacción *BBC Mundo*. 26 de febrero 2012. Grand, Stephen R. Starting in Egypt: The Fourth Wave of Democratization?. The Brookings Institution. http://www.brookings.edu/opinions/2011/0210_egypt_democracy_grand.aspx. And, Dobson, William J. Is this the Fourth Wave of democracy? *The Washington Post*. 03/22/2011. http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/post/is-this-the-fourth-wave-of-democracy/2011/03/22/ABKBatDB_blog.html <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120225_siria_referendo_disturbios_en.shtml>. Tariq, 'amāra. *Al-majlis at-tāsiṣī fī tūnis yaftaḥu awāl jilsātihi at-tarīṭiya. Al-wassat al-tunisiya*. Nov 22, 2011. <<http://www.tunisielwasat.com/article-1644#.TuH340pbIXw>>. Mohyeddin Sajedi, Seyyed. Realities behind Morocco's referendum. *Press TV*. Jul 5, 2011. <<http://www.presstv.ir/detail/187723.html>>. Cembrero, Ignacio. La Constitución de Mohamed VI logra un apoyo masivo. El 98% de los votantes respaldan las reformas del rey de Marruecos, que cede poder al Gobierno. *El País*. Feb 7, 2011. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Constitucion/Mohamed/VI/logra/apoyo/masivo/elpeuint/20110701elpeuint_2/Tes>.

³²³ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 36-37.

³²⁴ Vergottini, Giuseppe de. *Op. Cit.* Pág 19.

standards”³²⁵; que es un compendio de estudios constitucionales muy amplio y que abarca toda la historia de Iraq, así como la historia constitucional en otros países árabes. Este estudio sin embargo no incluía un análisis en profundidad de ambos períodos. También existen estudios comparativos sobre estos dos modelos de ocupación como el realizado por Judith S. Yaphe en su artículo “*Until they Leave: Liberation, Occupation, and Insurgency*”.³²⁶

El objetivo de esta comparación es precisamente establecer si existen patrones comunes entre ambos modelos constitucionales y conocer las diferentes soluciones que los constituyentes decidieron adoptar en un momento dado para solucionar los retos y problemas que presenta un país como Iraq que posee una configuración multiconfesional y multiétnica compleja.

La experiencia en esta área de estudio nos indica que el éxito en la adopción de una nueva constitución reside en “*la madurez intelectual de los constituyentes*”, y “*su habilidad a la hora de aprender de otras experiencias constitucionales*.”³²⁷ Así es legítimo preguntarnos en cuanto a los procesos constitucionales se refiere, ¿quiénes fueron las personas encargadas tanto de idear como de escribir ambas constituciones? ¿Qué intereses movieron a estas personas a la hora de adoptar un sistema u otro? ¿qué procedimientos se pusieron en práctica a la hora de tomar decisiones? ¿Qué factores pudieron afectar al desarrollo del proceso? El diseño y escritura de una constitución requiere unos conocimientos y sensibilidad jurídica especial ya que el diseño de una constitución no consiste simplemente en trasplantar un sistema constitución de un país a otro.³²⁸ La adopción de un tipo de legislación o constitución que esté inspirada en constituciones extranjeras y que adapte apropiadamente estos contenidos novedosos con las tradiciones jurídicas propias y además no tengan en cuenta los factores jurídicos y extra-jurídicos que he menciona anteriormente podría desembocar en una transición o transformación hacia un sistema constitucional ineficiente e inviable.³²⁹

Este fue por ejemplo el caso de la primera Constitución otomana (1876-1878) durante el régimen absoluto del sultán 'Abdülhamîd II que consistió en el trasplante o imitación de un modelo constitucional puramente europeo al sistema monárquico imperial otomano sin adoptar las reformas organizativas y estructurales necesarias para que estos

³²⁵ Bassiouni, M Cherif. *A compilation of Iraqi constitutions and comparative studies of international human rights standards*. International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law, Chicago. 2005.

³²⁶ Yaphe, Judith S. *Until they Leave: Liberation, Occupation, and Insurgency*, 2010. Este artículo es un capítulo de una obra escrita por diversos autores y está dedica exclusivamente a comparar ambos periodos históricos. Amatzia Baram, Achim Rohde, y Ronen Zeidel. Edí. *Iraq between Occupation. Perspectives from 1920 to the Present*. Palgrave MacMillan 2010. Pág. 240-260.

³²⁷ Ludwikowski, Rett R. *Op. Cit.* Pág. 2.

³²⁸ Devereux, Robert . *The first Constitutional Period: A study of the Midhat Constitution and Parliament*. Baltimore The Johns Hopkins Press, 1963. Pág. 61.

³²⁹ *Ibid.*

cambios pudiesen tener el efecto deseado.³³⁰ Los otomanos pensaron que el mero hecho de promulgar una Constitución a imagen y semejanza de las constituciones europeas aseguraría el saneamiento y resurgimiento del Imperio. No repararon en considerar que para que un sistema constitucional pueda funcionar correctamente es necesario un contexto y unas condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas que permita su asentamiento.³³¹

Así es plausible preguntarse si británicos y norteamericanos se limitaron a trasplantar un sistema occidental o europeo en un país árabe que cuenta con sus propias tradiciones culturales e historia jurídica. Además, es importante recordar que existen otros factores de carácter extra jurídico como son las particularidades sociales, económicas y culturales que deben tenerse en cuenta para el correcto funcionamiento de las instituciones.³³² Una característica del derecho constitucional comparado es que no se limita al estudio de constituciones extranjeras.³³³ Una parte fundamental es el conocimiento profundo de los elementos propios.³³⁴ Por lo tanto, ¿tenían los constituyentes un conocimiento amplio tanto de las tradiciones jurídicas como de las particularidades sociales, económicas y culturales de todo el país? ¿Eran expertos en constitucionalismo comparado? ¿Cómo adaptaron la nueva legislación a sus tradiciones? ¿Qué otros elementos extra-judiciales jugaron un papel relevante en el proceso?

Uno de estos elementos es la relación de colaboración que se establece entre oficiales británicos y americanos por un lado y la población iraquí por el otro. La imagen que tienen el uno del otro es fundamental para entender el dinamismo y evolución de esta relación que de un modo u otro afectará al proceso constitucional. Aquí es importante señalar la imagen y narrativa que han desarrollado tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos a la hora de describir, plantear, diseñar e implementar un sistema constitucional en Iraq. Edward Said demuestra en su obra *Orientalism* como occidente ha construido una imagen de sí mismo y el oriente a través del establecimiento de una profunda y clara división entre lo que es oriente y occidente.³³⁵ Esta deconstrucción de la imagen de oriente de un

³³⁰ Devereux, Robert. *Op. Cit.* Pág. 61. Por ejemplo, Recai Okandan, menciona sobre la constitución: “*The 1876 Constitution did not, in fact, bring about any radical change in the existing political system, rather it confirm that system by specific rules and linked it, more or less, to an organization.*” Umumi âmmme hukukumusun ana hatlari [The main lines of Our public Law]. Vol. I: Osmanli devletin kurulusundan inkirazina kadar [From the Founding of The ottoman State Until its Decline] (Estambul, 1948), p. 149. Albert Lybyer, “The turkish Parliamient,” *Proceeding of the American Political Science Association* (1910), pág. 67.

³³¹ *Ibid.*

³³² Raúl Gustavo Ferreyra. Cultura y derecho constitucional: entrevista a Peter Häberle. Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 8, N°. 1, 2010. Pág. 379-398.

³³³ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 36-37.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Said, Edward. W. *Orientalism*. Vintage Books. A Division of Random House. New York.1979. Pág. 1-2.

modo científico y sistemático facilitaría su manejo y control: “*El Siglo XVIII se puede tomar con un punto de partida aproximado del orientalismo que puede ser discutido y analizado como una institución corporativa para tratar con el Oriente –tratar con él a través de realizar declaraciones sobre él, autorizando imágenes sobre él, describiéndolo, enseñando sobre él, estableciéndose en él, dominando sobre él: en resumen, Orientalismo es un estilo occidental de dominación, y reestructuración que permite a occidente tener al autoridad sobre el oriente.*”³³⁶

Así, siguiendo esta teoría sobre orientalismo académico y científico que floreció en la época colonial, autores como Edward W. Said o Barkawi y Stanski entre otros han argumentado la existencia de un orientalismo moderno, heredero y buen aprendiz del anterior. Este orientalismo practicado por británicos y estadounidense ha creado una imagen y percepción sobre el otro, el enemigo, en este caso los regímenes dictatoriales y despóticos que han gobernando Iraq durante su historia ya sea el Imperio otomano o el partido *ba'aṣ* liderado por *Ṣaddām Ḥussaīn*, para crear un narrativa convincente y supuestamente racional que justificase el uso de la violencia y la guerra para conseguir una serie de fines éticamente correctos como la libertad o la justicia.

La guerra y el orientalismo se necesitan mutuamente afirman Barkawi y Stanski en su obra *Orientalism and War*.³³⁷ Barkawi y Stanski reflexionan sobre este asunto y aseguran que “*la Guerra sobre el Terror es inimaginable sin el orientalismo, y parece impensable el orientalismo sin la guerra*”.³³⁸ Las imágenes y percepción del otro es fundamental en la conformación y evolución del conflicto y establece los parámetros en los cuales debemos pensar el otro. Por ejemplo, el despotismo otomano, los árabes tribales y analfabetos, o los salvajes comunistas son imágenes que nos han acompañado a lo largo de los años y nos ayudan a localizar y definir los límites de la imagen.³³⁹ No solo se vence en el campo de batalla, también es necesario vencer en el campo de la opinión. Así, Barkawi y Stanski describen a los orientalistas como “*aquella comunidad de expertos que funcionan como una máquina interpretativa, autorizando, diseminando la verdad sobre los objetos, como por ejemplo el terrorismo, en modelos que reproducen categorías y distinciones entre Oriente y Occidente*”.³⁴⁰

Hasta cierto punto este es el caso de los procesos constitucionales en Iraq donde Gran Bretaña y los Estados Unidos han codificado constitucionalmente su visión de lo correcto, de lo que es bueno para el pueblo iraquí, de lo que se supone debería ser el sistema que más le convenía a la comunidad. En definitiva dictaron que constitución le

³³⁶ Said, Edward. W. *Op. Cit.* Pág. 3.

³³⁷ Barkawi, Tarak y Stanski, Keith edi. *Orientalism and War*. Columbia UP. New York. 2013. Pág. 2.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

convenía a Iraq. El método comparativo me ha permitido corroborar esta teoría y profundizar en esta cuestión a lo largo de esta tesis. Así el orientalismo influyó en el enfoque adoptado en el proceso constitucional y esto abre otros interrogantes. Qué motivaciones tenían las fuerzas ocupantes a la hora de poner en práctica el orientalismo? Buscaban asegurar únicamente sus intereses militares, políticos y económicos o por el contrario buscaban satisfacer las demandas e intereses del pueblo iraquí aunque fuese bajo su parcial y sesgado entendimiento de la sociedad iraquí. Si las fuerzas de ocupación se preocupan únicamente de asegurar sus intereses, el orientalismo entonces pudo haber sido utilizado para justificar y maquillar los auténticos intereses de la ocupación que en definitiva pueden ser resumidos como la manipulación del proceso constitucional con el objetivo de justificar la ocupación y explotación del pueblo de Iraq.

2.2. La amplitud del método jurídico aplicado en el derecho constitucional comparado.

El método jurídico ha adquirido a través de los años una dimensión multidisciplinar que es importante tener en cuenta sobre todo si nuestro objetivo consiste en realizar un análisis comparativo. El método jurídico va más allá de la simple descripción y explicación de ordenamientos jurídicos distintos.³⁴¹ Por ejemplo, los estudios comparativos se diferencian de la historia de derecho en que es posible la comparación de ordenamientos jurídicos en épocas históricas distintas. Es decir, lo que se denomina estudio comparativo diacrónico en oposición al estudio sincrónico donde la comparación de dos o más ordenamientos o instituciones se realiza en la misma época.³⁴² Así el método jurídico permite la realización de comparaciones de leyes, institutos, organismo y constituciones que fueron aprobadas en momentos históricos distintos. Por ejemplo, como bien ha explicado el profesor Robert von Mayr en su libro *Historia del derecho romano*: “[...] *ningún pueblo del mundo se puede encerrar en el asilamiento absoluto substraído por entero a las influencias jurídicas de otras naciones*”.³⁴³

Este es sin duda el caso de nuestro estudio. La comparación de ambos procesos

³⁴¹ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 38.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Mayr, Robert von. *Historia del derecho romano*. Barcelona, Labor, 1930. I vol. P, 7. Cita en Nuria González Martín. *Sistemas jurídicos contemporáneos: nociones introductorias y familia jurídica romano-germánica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Colección Cultura Jurídica. IIJ-UNAM. 2010. Pág. 653. <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt27.pdf>>.

constitucionales en Iraq es diacrónica ya que ambos procesos fueron realizados en épocas muy distintas. Sin embargo el análisis de la historia y como ha evolucionado Iraq desde la caída del Imperio otomano hasta nuestros días es fundamental para conocer cómo era Iraq antes de que comenzasen la ocupación británica y valorar la evolución de sistema constitucional iraquí durante el Mandato hasta nuestros días. No podemos ignorar ciertos eventos históricos que han tenido un repercusión decisiva en la historia constitucional de Iraq: la aplicación de las reformas estructurales o *tanẓīmāt* en Iraq,³⁴⁴ la revolución panarabista en los años cincuenta o las reformas constitucionales que realizó *Ṣaddām Ḥusayn* durante su mandato son algunos de estos eventos. Estos conocimientos son herramientas que nos permiten un conocimiento profundo del contexto histórico en el cual ambos periodos de ocupación se realizaron.

Este mismo fenómeno se observa en la utilización de otras disciplinas científicas. Así los estudios filosóficos y políticos son muy útiles en el proceso de comparación, así como la teoría general del derecho o, derecho internacional. Lo que diferencia a estas áreas de estudio del derecho comparado es la finalidad que posee cada una de estas disciplinas y que poco tienen que ver con la finalidad última que persigue la comparación.³⁴⁵ Todas estas disciplinas tienen teorías fundamentales que pueden ayudar al comparatista en su labor: la filosofía jurídica nos permite por ejemplo entender el gran peso que tiene el pensamiento de diversos filósofos como Aristóteles, Montesquieu, Madison o Kant en la filosofía jurídica.

Una dimensión fundamental que encontramos en el derecho comparado es la lingüística tanto por su valor a la hora de explicar el fenómeno del lenguaje y comunicación jurídica como por la problemática que emerge a la hora de traducir textos jurídicos y constitucionales. La palabra es una herramienta clave en el desenvolvimiento y desarrollo del derechos y las leyes.³⁴⁶ Los investigadores y expertos se esfuerzan en encontrar las palabras precisas para las leyes, los jueces, y la administración. La lengua adquiere un relevancia especial ya que se convierte en el medio de transmisión de los conceptos y cada lengua posee una forma de ver el mundo.

Así el jurista y lingüista inglés Peter Goodrich menciona que: *“un análisis del código legal que quiera ser, desde el punto de vista teórico, verdaderamente adecuado, no puede dejar de tomar en consideración las extensiones socioculturales del lenguaje en que está inserto”*.³⁴⁷ Esta afirmación tiene

³⁴⁴ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 38

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ *Ibid.* Pág. 41.

³⁴⁷ López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 41.

un significado especial en el caso de nuestro estudio. Las constituciones iraquíes son fruto de una colaboración directa entre dos culturas (la cultura anglosajona y la cultura y tradiciones árabe-iraquí) y dos lenguas muy diferentes (lengua inglesa y árabe). Estas dos culturas han desarrollado dos modos muy diferentes de entender la vida y las relaciones sociales. Ignorar estas peculiaridades socioculturales podría llevarnos a errores de interpretación.

La ocupación británica y estadounidense obligó a esta cultura establecer canales de comunicación con la población que permitiese tanto a iraquíes como británicos y más tarde norteamericanos utilizar un lenguaje jurídico común, que facilitase la discusión sobre todos los asuntos relacionados con el proceso constitucional. La dificultad es evidente, establecer un lenguaje jurídico común entre dos culturas que hablan lenguas muy distintas no es una tarea sencilla en absoluto. El profesor Ortega Arjonilla nos recuerda que el lenguaje jurídico es *“un lenguaje especializado que hunde sus raíces en la tradición cultural de cada pueblo, de ahí que sea importante contrastar las opiniones que de este lenguaje tienen tanto juristas como lingüistas”*.³⁴⁸

Ignorar las peculiaridades tanto del lenguaje jurídico árabe-iraquí como de la cultura y sociedad iraquíes sería un grave error que dificultaría considerablemente la comunicación entre las partes. Así, no podemos dejar de estar de acuerdo con la posición del profesor Arjonilla si tenemos en consideración la riqueza cultural jurídica que poseen ambas culturas. Por lo tanto, cuánto mayor sea nuestro conocimiento de ambos lenguajes jurídicos y las condiciones socioculturales donde se inserta más posibilidades tenemos de conseguir un análisis apropiado de los procesos constitucionales en Iraq. Además, estas consideraciones sin duda nos llevan a preguntarnos cómo se desarrolló la comunicación entre iraquíes, británicos y norteamericanos. ¿Fueron los ocupantes capaces de establecer una comunicación fluida con el pueblo iraquí y sus representantes?

El derecho comparado ha evolucionado metodológicamente hasta convertirse en un ciencia independiente y autónoma. Sin embargo, el derecho comparado debe incorporar necesariamente de un modo conjunto o separado diferentes disciplinas científicas como la historia, la filosofía, la ciencia política, o la lingüística entre otras disciplinas científica.³⁴⁹ El método comparativo utilizado en este estudio incorpora la historia, la ciencia política y la lingüística como herramientas primordiales para el estudio y comparación de estos dos

³⁴⁸ Arjonilla, Ortega, E. et al. 1997. “Peculiaridades del lenguaje jurídico desde una perspectiva lingüística.” En San Ginés, P. Y Ortega Arjonilla (Eds). Introducción a la traducción jurídica y jurada (francés-español). Granada: Comares. Colec. Interlingua n1, págs. 41-56. Pág. 41.

³⁴⁹ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. Op. Cit. Pág. 42. Nuria González Martín. *Op. Cit.* Pág. 632. Y en, Felicitas Rojas Ulloa, Milushka. Importancia del Derecho Comparado en el Siglo XXI. Centro de Estudios de Adex. Universidad Nacional Federico Villareal. 2010. Pág.11-12.

periodos constitucionales. Esto es posible debido a que el derecho comparado ha conseguido establecer una relación instrumental con estas ciencias; una relación que los especialistas en el método comparativo consideran recíproca. Historiadores, lingüistas y filósofos muestran un gran interés por los resultados que pueden ofrecer los estudios comparativos. Lo que cambia es el fin y el método que utilizan.³⁵⁰

2.3. Enfoque microcomparativo en el estudio constitucional de Iraq.

El derecho comparado puede además dividirse en dos ámbitos bien diferenciados a la hora de decidir y limitar qué objeto de estudio desea emprender: análisis micro y macro comparativos. La microcomparación tiene como meta estudiar objetos particulares como *“organismos o institutos singulares, actos, procedimientos, funciones, entes, derechos, poderes, deberes, etc. En dos o más sistemas jurídicos distintos.”*³⁵¹ Así por ejemplo podríamos estudiar la adopción en el sistema jurídico francés de principios jurídicos existentes en el sistema jurídico alemán.³⁵²

La macrocomparación en cambio consiste en comprender la gran diversidad jurídica que existe en la actualidad. La comparación busca en estos estudios la diferencia y similitudes que nos permitan clasificar y agrupar los ordenamientos jurídicos, sistemas, familias, institutos, u organismos que tienen una apariencia similar.³⁵³ Por ejemplo el comparativista francés René David dividió y clasificó los sistemas jurídicos en todo el mundo en diferentes grupos o grandes familias como la familia jurídica romano-germánica que predomina en los países germánicos o, la familia jurídica del Common Law que floreció en los países anglosajones.³⁵⁴ Así, por ejemplo, un estudio macrocomparativo sería comparar el sistema de Civil Law y el sistema de Common Law.³⁵⁵

El estudio que nos ocupa es estudio intermedio entre el enfoque microcomparativo ya que se centra en las constituciones y procesos constitucionales de un sólo país, en este caso Iraq y sería también un estudio o análisis intermedio³⁵⁶, entre el micro y el macro, ya

³⁵⁰ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. Op. Cit. Pág. 42.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Felicitas Rojas Ulloa, Milushka. Op. Cit. Pág.11-12.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ René David dividió las principales familias lingüísticas en 6: “1) la familia jurídica romano-germanica que sería la fusión de ambas culturas a partir del siglo V. 2) La familia jurídica del Common Law, que se desarrolló en la cultura inglesa y posee influencias de varias culturas como romanos, celtas e irlandeses. 4) La familia jurista socialista que floreció en Europa Oriental y que combinó el derecho romano con la doctrinas de la revolución bolchevique en 1917. 5) la familia jurídica religiosa, que organiza su sistema jurídico en base a los libros sagrados y, por último 6) la familia jurídica híbrida o mixta que serían como ha indicado la profesora Nuria Gonzalez: “aquellos entes —ya sean territorios, provincias, entidades estatales— que no logran ubicarse en ninguna de las familias jurídicas anteriores”. Nuria González Martín. Op. Cit. Pág. 632.

³⁵⁵ Felicitas Rojas Ulloa, Milushka. Op. Cit. Pág. 12.

³⁵⁶ *Ibid.*

que se centra en realizar la comparación en una rama del derecho, es decir, el derecho constitucional. Una condición necesaria es el grado de equivalencia que debe mantener los objetos de estudio entre sí. Cuánto mayor sea la equidad entre objetos a comparar más probabilidades tenemos de encontrar analogías y diferencias que nos permitan llegar a conclusiones fiables. Por ejemplo, los estudios lingüísticos nos desvelan un gran número de matices y posibles confusiones entre leyes, organismo e instituciones que tienen nombres similares en diferentes lenguas. Así tenemos el término leyes orgánicas que en italiano sería *leggi organiche*, y *lois organiches* en francés o *qānūn tanẓīmī* en árabe.³⁵⁷ Leyes orgánicas en España, Francia, y Rumania se utiliza para designar una categoría especial de leyes que “*han sido aprobadas mediante una mayoría cualificada con procedimientos especiales y que inciden sobre las materiales específicos que le asigna la Constitución*”.³⁵⁸ Sin embargo en Grecia y otros países leyes orgánicas significan leyes comunes que abordan de un modo orgánico una materia.³⁵⁹

También es necesario tener mucho cuidado a la hora de comparar instituciones u organismos que no pertenecen a la misma familia jurídica o en formas de estado diverso, incluso cuando la estructura del organismo es parecida. Un ejemplo de este tipo de comparación lo encontramos cuando intentamos comparar instituciones como el Ombudsman en escandinava, el Defensor del Pueblo en España, o la Procuratura Soviética. Estos organismos cumplen un función muy similar pero pertenecen a modelos y ordenamientos jurídicos distintos.³⁶⁰ Lo mismo valdría para el organismo árabe *amīn al-maẓālim* utilizado por regímenes autoritarios árabes donde las constituciones no han conseguido limitar los poderes de los gobiernos.³⁶¹

Existen diferencias fundamentales entre las características que conforman los Estados liberales democráticos en Europa y el tipo de Estado y gobierno de carácter autoritario que soviéticos y árabes han desarrollado a lo largo del siglo XX. Esto no quiere decir que estos organismos con funciones similares no puedan ser comparados pero requiere un mayor rigor y por su puesto encuentra ciertas limitaciones.³⁶² Una vez se ha identificado positivamente los orígenes comunes, los matices lingüísticos, y peculiaridades estructurales y funcionales, el estudio deberá incluir tanto las similitudes que pueda encontrar en la comparación como “*las derivaciones y diferencias de los desarrollos (legislativos,*

³⁵⁷ Aguessim el Ghazouani, Abdellatif. Traducción Jurídico-Administrativa e Inmigración. Propuesta de Traducción de Árabe de la Ley de Extranjería en Vigor. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Diciembre de 2004. Págs. 195-196.

³⁵⁸ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 42.

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ Brown, Nathan J. *Constitutions in a nonConstitutional World*. State University Press. Nueva York, 2002. Pág. 3-5

³⁶² López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio.. *Op. Cit.* Pág. 42.

jurisprudenciales, etc...) en el contexto complejo de los ordenamientos en los que opera el instituto indagado.”

³⁶³ Es por lo tanto imperativo ser conscientes de las diferencias que separan a organismos e instituciones que en apariencia nos pueden parecer similares o casi idénticas. No reconocer estas diferencias nos puede llevar a establecer paralelismos falsos e incluso ridículos.

Finalmente, el método comparativo ha desarrollado las técnicas idóneas que nos permiten realizar un estudio microcomparativo de dos periodos constituciones cruciales en la historia de Iraq. La cualidad que posee el método comparativo constitucional de singularizar y diferencias sistemas constitucionales es una herramienta ideal para realizar la comparación entre dos constituciones que han sido promulgadas bajo un contexto muy similar, la ocupación extranjera. Aún así, debemos tener en cuenta que a pesar de las similitudes que apreciamos en ambas ocupaciones existen diferencias notables, si observamos el resultado final del proceso.

El Imperio británico era en aquella época una monarquía constitucional y parlamentaria, y la constitución iraquí escrita bajo el Mandato británico estableció una monarquía constitucional y parlamentaria.³⁶⁴ En el caso de los Estados Unidos observamos un fenómeno similar, es una república federal, constitucional y presidencialista, y la nueva constitución iraquí promueve la creación de un sistema republicano, federal y parlamentario.³⁶⁵ Este fenómeno nos podría llevar a afirmar que una potencia ocupante tiende a reproducir el sistema de gobierno que mejor conocer, es decir, el sistema propio y por lo tanto las fuerzas ocupantes tienden a implementar el mismo sistema de gobierno que rige su país de procedencia.

Esta observación en apariencia correcta se encuentra con un problema clave. Si ambas potencias ocupantes tienden a reproducir sus formas de gobierno no serían sus constituciones prácticamente idénticas. Es decir, si el Imperio británico no posee una constitución escrita, por qué había que promulgar una constitución escrita para Iraq. Así mismo, si los Estados Unidos son una república federal y presidencialista, por qué Iraq no posee una constitución que establezca un sistema presidencialista.³⁶⁶ Para poder ofrecer una respuesta a esta y otras muchas incógnitas debemos primero tener un conocimiento profundo de qué es una constitución y cuál es su función en nuestra sociedad.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Elliot, Matthew. *Independent Iraq: The Monarchy and British Influence, 1941-1958*. I.B.Tauris, 1996. Pág. 5-7.

³⁶⁵ The Convention and the Bill of Rights. The Living Heritage. The Glorious Revolution. Parliament.Uk <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/billofrights/>> Parliament and government. Parliament.Uk <<http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>>

³⁶⁶ Jorge Carpizo. Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en américa latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. N 115. Enero-abril 2006. Pág. 63.

“No conozco depositario más seguro de los poderes últimos de la sociedad que el pueblo; y si pensamos que no son lo suficientemente iluminados como para ejercer su control con una acertada discreción, el remedio no es tomarlo de ellos, sino informarles a través de la educación sobre su indiscreción. Este es el verdadero modo de corregir los abusos [que emanan] del poder constitucional.”³⁶⁷

Si deseamos comprender correctamente el papel que tiene la constitución en la comunidad es necesario centrarnos en cuatro cuestiones básicas: su contenido, sus funciones, su papel en el desarrollo político, económico y social, y finalmente como son creadas y enmendadas.³⁶⁸ El estudio de estos elementos nos proveerá de las herramientas teóricas fundamentales necesarias para analizar correctamente el significado y papel de la constitución, formular cuestiones básicas, y plantear debates que estén en relación con la constitución y el proceso constitucional en Iraq. Finalmente, después de analizar ambos periodos constitucionales, analizaremos y comentaremos las similitudes y diferencias que encontramos entre ambos procesos.

La constitución se ha convertido en nuestros días en uno de los pilares fundamentales de nuestra civilización y, desde hace ya más de un siglo, naciones pertenecientes a todos los continentes han promulgado o están a punto de hacerlo textos que conocemos como constituciones, cartas magnas o leyes fundamentales.³⁶⁹ La adopción de normas es una tendencia que observamos desde los inicios del hombre ya que éste ha tenido la tendencia a organizarse en torno a comunidades y sociedades. Así, por ejemplo, el filósofo francés Montesquieu afirmaba en *el Espíritu de las Leyes* que “además de la leyes entre naciones, hay una constitución civil o política para cada nación. No hay una sociedad que pueda subsistir sin una forma de gobierno. La fuerza de la unidad entre individuos...”³⁷⁰

Es cierto que la vida en sociedad nos hace más fuertes pero este aumento de poder

³⁶⁷ H. A., Washington (ed). *The Writings of Thomas Jefferson*. New York, H.W. Derby. 1861. Carta de Thomas Jefferson a William Charles Jarvis en 1820. Pág. 1.

³⁶⁸ Jorge Carpizo. *Op. Cit.* Pág. 63

³⁶⁹ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 1997. Pág. 79-80.

³⁷⁰ Baron de Montesquieu, Charles de Secondat. *The Spirit of Laws*. Translated by Thomas Nugent. G. Bell & Sons, Ltd. London, 1914. <<http://www.nlrc.org/earlymodern/montesquieu/documents/spirit-of-laws>>.

también se convierte en un foco de conflicto y tensiones entre los individuos, que cada vez son más sensibles al poder de sus compañeros, e intentan sacar un mayor rédito de la sociedad para su propio beneficio.³⁷¹ Así, el interés por evitar conflictos, unido a las aspiraciones del hombre por vivir en una sociedad mejor, donde la paz y la libertad prospere, fueron unas de las razones principales por las que decidimos establecer leyes y normas constitucionales.³⁷² El análisis de estas reglas, cómo son adoptadas, cómo podemos mejorarlas o cambiarlas son en resumidas cuentas los asuntos principales que tratan investigadores y especialistas en temas constitucionales. La adopción de una constitución está considerada como una fase fundamental en el proceso de proveer a la comunidad de prosperidad económica, política y social.³⁷³ Sin embargo, la existencia de normas en nuestra comunidad no explica o aclara qué es realmente una constitución. ¿Son las normas o leyes de nuestro estado o comunidad leyes constitucionales? ¿Qué similitudes y diferencias existen entre las leyes ordinarias o comunes y la leyes que consideramos constitucionales?

La similitud entre leyes ordinarias y constitucionales está en su esencia genérica común: “Una constitución, para regir, necesita de la promulgación legislativa, es decir, tiene que ser ley también”.³⁷⁴ Por lo tanto, las leyes que encontramos en la constitución son como las leyes que aprueban los gobiernos y parlamentos en nuestros respectivos países. Sin embargo, hay una diferencia que permite a las leyes constitucionales diferenciarse de todas las demás: su posición y rango en el sistema jurídico.³⁷⁵ Thomas Jefferson que participó en la promulgación de la Constitución de Virginia el 29 de junio de 1776 entendía que “una constitución republicana no era una ley más sino que era la Ley del Gobierno, la cual deriva su autoridad del pueblo y descansa sobre el consentimiento de éste”³⁷⁶ La definición de Jefferson nos permite dilucidar este rango y características especiales que tiene la ley constitucional, es decir que tienen el objetivo de regular el gobierno y una ley que posee el apoyo y aceptación del pueblo.

Aun así podemos argumentar que existen gran cantidad de leyes que regulan el gobierno tanto de republicanos como monárquicos, pero qué queremos decir con las leyes que regulan el gobierno. Acaso las leyes ordinarias no regulan el gobierno también.

³⁷¹ *Ibíd.*

³⁷² Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 49.

³⁷³ *Ibíd.* También en Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 49.

³⁷⁴ Lassalle, Ferdinand. *Op. Cit.* Pág. 80-81.

³⁷⁵ *Ibíd.*

³⁷⁶ Jefferson, Thomas. Noteson Virginia, Cfr, en *Jefferson and Madison & The Making of the Constitution*. The University Press of Virginia, Virginia, USA, 2nd edición, 1988. Págs 5. Y en Carbajal, Juan Alberto. *Tratado de Derecho Constitucional*. Edi. Porrúa. México, 2002. Pág. 57.

Ferdinand Lassalle para diferenciar ambos casos ha profundizado en el significado que tiene la ley constitucional o fundamental y ha encontrado tres características que diferencian considerablemente leyes ordinarias de leyes constitucionales: profundidad, fuente y necesidad.³⁷⁷

Las leyes fundamentales como indica Lassalle poseen una profundidad de significado que carecen otras leyes comunes. Las leyes constitucionales ahondan y aclaran el significado que tienen las leyes comunes. Esta característica está muy relacionada con la segunda característica: fuente. Las leyes constitucionales se convierten en una fuente primordial de las leyes ordinarias, es decir, son leyes que permiten la creación de nuevas normas y regulación. Así Lassalle afirma “*la ley fundamental para serlo, habrá pues, de actuar e irradiar a través de las leyes ordinarias del país*”.³⁷⁸ Por lo tanto, podemos afirmar que “*la ley constitucional es la Ley de leyes, la ley que es capaz de generar nueva legislación*”.³⁷⁹ Esta posición es compartida también por Frank I. Michelman cuando afirma que la constitución es la ley suprema, es decir, una ley que disfruta de un estatus por encima de todas las leyes debido a su capacidad de producir nueva legislación.³⁸⁰

Finalmente, Lassalle, alude a un concepto más filosófico que legal para explicar la última característica: la necesidad. Según esta concepción, la ley constitucional, como la física, la medicina o las matemáticas están regidas por una serie de fundamentos o principios que son necesarios para explicar los fenómenos que observamos en la naturaleza. Lassalle quería recalcar con este punto el hecho de que la ley constitucional “*está provista de una fuerza que hace, por ley de necesidad, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo.*”³⁸¹

Esta fuerza que encontramos en la ley constitucional nos permite definir las leyes e instituciones jurídicas. La ley constitucional define a través de normas particulares y especiales el gobierno e instituciones que pertenecen a un país o comunidad determinada. Nos clarifican como deben ser estas leyes e instituciones, y desde el momento que son promulgadas no pueden ser alteradas. La constitución establece el marco político-legal que debe ser respetado por todas las leyes e instituciones. Por este motivo, las constituciones juegan un papel fundamental en la sociedad ya que las leyes que sean aprobadas en la

³⁷⁷ Lassalle, Ferdinand. *Op. Cit.* Pág. 82.

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Carbajal, Juan Alberto. *Op. Cit.* Pág. 62.

³⁸⁰ Frank I. Michelman. “Brennan’s Constitutional Democracy”. Princeton UP, 2005. P, 6.
<<http://press.princeton.edu/chapters/s6759.html>>.

³⁸¹ Lassalle, Ferdinand. *Op. Cit.* Pág. 82.

constitución afectaran a todos los miembros de la sociedad por igual.³⁸²

3.1. Las constituciones como la voz del pueblo y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Thomas Jefferson nos ha facilitado una pista, en la definición de constitución de la que hemos hablado en el apartado anterior, que nos ayuda a entender que es este poder que ha permitido a las constituciones ser lo que son hoy en día: el poder de aprobación y consentimiento del pueblo. Este concepto aceptado hoy día por la mayoría de ciudadanos, fue sin embargo en su momento una idea revolucionaria que tuvo una gran repercusión en el pensamiento político de su época. Si observamos el prólogo de la Constitución de los Estados su preámbulo introduce una de las características fundamentales de la constitución, la soberanía popular. La constitución norteamericana anuncia:

*“We the People of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”*³⁸³

Es el pueblo, como podemos observar en esta introducción, *we the people*, quien ordena la proclamación de un texto que tiene el objetivo de establecer una serie de principios y normas entre los miembros que forman una comunidad determinada, en este caso las antiguas colonias que estaban bajo el control de la corona británica. Esta es probablemente una de las principales características innovadoras del constitucionalismo moderno. El poder político se desplaza hacia el pueblo (representado en un parlamento) terminando así el sistema político absolutista de corte feudal predominante en el siglo XVII y principios del XVIII sobre todo en Francia con el monarca Luís XIV.³⁸⁴

El sistema político conocido como monarquía absoluta se sustentaba gracias al modelo de sociedad estamental que predominaba en Europa. Este orden heredado de la Edad Media consideraba que cada hombre nacía y pertenecía a un estamento determinado. Era un sistema piramidal donde un grupo reducido de privilegiados, la nobleza y el clero poseía la propiedad de las mayoría de las tierras, cargos y privilegios del poder.³⁸⁵ En la base

³⁸² Frank I. Michelman. “Brennan’s Constitutional Democracy”. Princeton UP, 2005. P, 6.
<<http://press.princeton.edu/chapters/s6759.html>>.

³⁸³ La Constitución de los Estados Unidos. The National Archives. September 17, 1787.
<<http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>>

³⁸⁴ Francia y el Absolutismo. Portal Planeta Sedna.
<<http://www.portalplanetasedna.com.ar/absolutismo.htm>>.

³⁸⁵ El Absolutismo. Portal Planeta Sedna.

de la pirámide se encontraban los no privilegiados como la burguesía, los campesinos y la plebe que no podían acceder a los cargos, exenciones de impuestos y cuotas de poder social y político que tanto la nobleza como el clero poseían. En la cumbre de esta pirámide estaba situado el rey o monarca que recibía sus poderes (supuestamente) directamente de Dios. El derecho divino concedía a la monarquía todos los poderes del estado sin excepción y por lo tanto su poder era absoluto: “*nombraba a los magistrados, administraba justicia y dirigía la política interior y exterior. No se sometía a ningún control y no compartía la soberanía con nadie. Todo el Estado residía en él y la voluntad de sus súbditos estaba englobada en la suya.*”³⁸⁶

En Inglaterra, la revolución americana supuso un cambio radical en la concepción política que predominaba en la corte inglesa gobernada por Jorge III.³⁸⁷ Durante su reinado diversas crisis de gobierno (revueltas de 1641 y 1688) denotaban el frágil equilibrio político que existía entre el Rey y el Parlamento.³⁸⁸ La élite política y miembros del parlamento denunciaban su excesiva dependencia en el patronazgo de la Corona. Estos acontecimientos tuvieron un gran influencia en la población de las colonias norteamericanas que consideraban a la monarquía un lastre y no tardaron en revelarse en contra del poder de la corona. Así, las constituciones en su origen, poseen esta característica. Es decir, la declaración de principios de un pueblo que decide ser libre y oponerse a la tiranía y monopolio del poder ocupante. Esta declaración se realizó en Filadelfia donde los representantes de las trece colonias se reunieron en convención y decidieron aprobar la constitución norteamericana en 1787.³⁸⁹

La constitución americana estableció dos principios fundamentales que más tarde se conformarían como los dos principios constitucionales que tendrían un repercusión decisiva en Europa, la separación de poderes y la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos.³⁹⁰ En Francia, la revolución en contra de la monarquía absoluta en 1789 obligaría al monarca Luís XVI a aprobar *La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano* que redactó ese mismo año la Asamblea Nacional y donde se reconocía plena y llanamente en su artículo primero que “*todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.*”³⁹¹ Y más importante aun para

<<http://www.portalplanetasedna.com.ar/absolutismo1.htm>>.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Giménez López, Enrique. Las Revoluciones. Capítulo 14. Gran Historia Universal. Vol. III. Ediciones Najera 1987. Madrid, P, 359.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 50-51.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (Adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, el 26 de agosto de de 1789 por el rey Luís XVI el 5 de octubre de 1789).

nuestro estudio, el artículo 16 donde se reconoce que una sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución.³⁹²

La experiencia norteamericana y francesa definirían dos características fundamentales de las constituciones modernas: su contenido y forma. Así tanto la aprobación de la constitución de los Estados Unidos como la Constitución francesa habían conseguido establecer a través de un convenio especial o Asamblea Nacional (en el caso francés) una serie de normas y leyes fundamentales para el buen gobierno de la sociedad y la protección y reconocimientos de los derechos de las personas o individuos que forman parte de ella. Así, ambas constituciones definen el estado, su estructura, funciones, como se realiza la elección de los individuos que participan en el y, al mismo tiempo, establece los mecanismos que deben regir la relación entre el estado y la población, a través del reconocimiento y protección de sus derechos y deberes.³⁹³

La fuerza de donde emanan estos principios será, el poder constituyente, un poder que se ha generado a través de la unión de sus miembros, un poder que emana de la comunidad y que está por encima de los tres poderes constituidos el poder ejecutivo, legislativo y judicial.³⁹⁴ Por lo tanto, no es de extrañar que las constituciones tiendan a expresar esta superioridad a través de un código singular, sistemático y ordenado, ya que debe estar por encima del resto de la legislación del Estado y que no puede modificarse sino es a través de un procedimiento especial, que normalmente está incluido en la constitución.

También, esta es la razón principal por la que las constituciones son normalmente concebidas y aprobadas siguiendo un proceso especial que de algún modo implica a la población. Estados y gobiernos usualmente convocan reuniones con este propósito, especialmente aquellos gobiernos que desean ser democráticos. Este es por ejemplo, el caso

Pacheco Gómez, Máximo. Documentos Básicos. Tomo I. Tercera edición actualizada. Editorial jurídica de Chile. Agosto, 2000. Pág. 88.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Otras definiciones de constitución las encontramos por ejemplo en Gövenç quien definió las constituciones como: *un texto que no es ni puramente legal ni puramente político, aparecen (las leyes) como un conjunto de normas legales que constituyen la ley suprema de un territorio, pero se diferencian de otros textos legales en sus funciones de organizar, limitar y dividir el poder político.*”Gövenç, Levent. Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries. W.B. Simons Ed. 2002. P. 3. Paul Salem: “*la constitución es el documento que define cualquier sistema político. Establece las principales instituciones de la política, organiza la relación entre la población y el estado, y decide la distribución de poderes y roles dentro del mismo estado*”. Salem, Paul. “Constitution Building in Iraq. Comparative Constitutional Patterns: Lesson for Iraq from the constitutions of Turkey, Iran, Lebanon and the Arab Countries. May 2005. Paper presented at Friedrich Naumann Foundation Conference. Niqas.org Amman, June 2005. P. 1.
<<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=113&id=608>>.

³⁹⁴ *Ibid.*

de la Constitución americana tal y como Griffin menciona: “*la totalidad del pueblo a través de los mecanismos de la convención, y seguido de la subsecuente ratificación popular fueron los creadores de la constitución. Así, la convención constitucional fue íntimamente ligada con la doctrina de que el pueblo es el único soberano en el gobierno americano*”.³⁹⁵

Así la constitución se convierte en la ley suprema de un país, y nada o nadie puede estar por encima de ella. Este atributo de las leyes constitucionales se sustenta en que todas las personas que viven bajo un gobierno o sistema determinado aceptan esta supremacía. La Constitución no tendría este valor si en última instancia no está ratificada por la población. Este requisito emana de la idea de que el conjunto de los miembros pertenecientes a una comunidad poseen la autoridad final para legitimar la constitución. El concepto de la soberanía popular se puso en práctica en la política real y, finalmente, institucionalizada durante la redacción de la constitución americana en 1787 y la revolución francesa en 1789.³⁹⁶

3.2. El concepto de soberanía y su aplicación.

El término soberanía aparece en la Edad Media en un intento por definir la autoridad de la gobernantes como “*la autoridad suprema dentro de un territorio*”.³⁹⁷ La autoridad suprema dentro de un territorio, antes de que el concepto de soberanía popular se pusiera en práctica, era la monarquía.³⁹⁸ Los reyes en su aspiración por ser totalmente independientes de todos los poderes que le rodeaban, el papa, el emperador, u otros reyes, e incluso de su pueblo desarrollaron una nueva interpretación de la leyes, lo que el profesor José María García Marín ha llamado “su ley” o como bien describe este autor: “*El rey bajo medieval -y desde luego el del Renacimiento y Barroco- es fundamentalmente un legislador y un juez*”.³⁹⁹ Así el rey llegaría a ser la instancia suprema del poder, tanto de un modo político como

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Los orígenes de la soberanía popular se encuentran en la formulación del Contrato Social durante los siglos XVII a mediados del siglo XVIII. La noción básica de soberanía popular es que ninguna norma o legislación es legítima hasta que cuente con la aprobación directa o indirecta de las personas afectadas. Miembros destacados de la escuela de contrato social fueron: Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Estos autores defendían la teoría de que: “una sociedad natural, cualquiera que sea su origen, establece un acuerdo contractual entre sus miembros.” John Knutsen. “Popular Sovereignty”. Blueprint for a New Confederation. 1991-2003. <<http://basiclaw.net/Principles/Popular%20sovereignty.htm>>. También en Habermas, Junger. (trad. Bolívar Echeverría). La Soberanía Popular como Procedimiento. Cuadernos políticos n, 57. Mayo-agosto de 1989.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ García Marín, José María. *Teoría política y gobierno de la Monarquía Hispánica*. Madrid , 1998. Pág. 1 y 6.

³⁹⁹ *Ibid.*

jurídico.⁴⁰⁰

Uno de los primeros filósofos europeos en utilizar el término soberanía fue Jean Bodín en la obra *De la république* en 1576, cuando Francia estaba sumida en una guerra civil entre calvinistas y católicos.⁴⁰¹ La solución se encontraba según su obra en desarrollar un sistema que permitiese unir tanto a gobernadores como a gobernados en un sistema unitario –o cuerpo unitario– superior que estaba por encima de cualquier ley humana, pero que además se convirtiese en una de sus fuentes fundamentales.⁴⁰² Así nace el concepto de soberanía, como la autoridad suprema en un territorio capaz de unificar a una sociedad en descomposición.⁴⁰³

Esta relación entre el gobernante y sus gobernados fue el antecedente de lo que hoy llamamos soberanía nacional, principio que ha permitido desarrollar un sistema internacional que está basado en naciones independientes que son soberanas, es decir que poseen la autoridad de su territorio.⁴⁰⁴ La Paz de Westfalia de 1648 también tuvo un papel relevante ya que fue el percusor de un orden internacional de reglas o lo que hoy conocemos como derecho internacional.⁴⁰⁵ La Paz terminó con 30 años de guerra entre el emperador y rey Carlos I aliado del papa de Roma, y varios reyes y príncipes europeos en Dinamarca, Holanda, Francia, Suecia y Alemania.⁴⁰⁶ Aunque expertos como Stephen Krasner, Andreas Osiander o Benjamin Straumann coinciden en que el concepto de soberanía jugó un papel muy reducido en estos acuerdos, otros coinciden en reconocer que Westfalia fue el inicio del reconocimiento de la soberanía, o autoridad de los Estados a nivel internacional.⁴⁰⁷ Aún así Krasner considera que la Paz de Westfalia fue uno de los primeros intentos por “*alcanzar un acuerdo institucional para organizar la vida política en base a dos principios: territorialidad y la exclusión de actores externos en las estructuras internas de autoridad*” principios vigentes hoy en día en la concepción de soberanía nacional en nuestros países.⁴⁰⁸

La revolución francesa transformaría este concepto y desarrollaría lo que hoy llamamos soberanía popular. Esta nueva articulación de la soberanía desplaza a la figura del

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Philpott, Dan, "Sovereignty", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/>>.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Straumann, Benjamin, The Peace of Westphalia (1648) as a Secular Constitution (1 de Septiembre, 2007). Constellations, Vol. 15, No. 2, June 2008; IILJ Working Paper No. 2007/07. <<http://ssrn.com/abstract=1018731> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1018731>> Y

⁴⁰⁵ *Ibid.*, y Andreas Osiander. *Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth*. International Organization Vol. 55, No. 2. The MIT Press (primavera, 2001), pp. 251-287.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Straumann, Benjamin. *Op. Cit.* Pág. 1.

monarca, autoridad superior hasta ese momento, para ser transferida al conjunto de los miembros de una comunidad. Uno de los logros de la revolución francesa fue la de redefinir el concepto de autoridad como el poder que emana de la unidad de todos los miembros en una comunidad. Así el pueblo pasa a ser la autoridad suprema en un territorio y el único capaz de reconocer y legitimar las leyes que son necesarias para el gobierno o como bien ha definido Gregorio Badeni, la soberanía popular equivale a la soberanía del pueblo “*concebido como el titular de la totalidad de los poderes políticos bajo cuyo ejercicio se desarrolla la vida política y social de una comunidad*”.⁴⁰⁹

Además, la aceptación de esta premisa supuso aceptar también dos presupuestos fundamentales que no siempre han sido de fácil asimilación: la libertad e igualdad de los hombres.⁴¹⁰ Jean J. Rousseau describió la soberanía popular como la expresión de la voluntad popular que según su entendimiento es recta y genuina.⁴¹¹ Para Rousseau la voluntad popular se cumplirá cuando cada individuo de forma aislada que forma una comunidad sea debidamente informado sobre todos los asuntos cruciales y expresase su posición sobre los asuntos. Si reuniésemos todas estas opiniones y analizásemos cuidadosamente las diferencias entre estas posiciones, y lográsemos establecer los puntos en común entre éstas, el resultado que obtendríamos sería la voluntad general que tal y como la entiende Rousseau en *El Contrato Social* es buena por naturaleza.⁴¹²

Esto no quiere decir que para Rousseau el pueblo no comete errores, si que los comete, pero estos errores se producen por aquellos que deben adoptar una decisión en base de la voluntad del pueblo.⁴¹³ Por este motivo, Rousseau establece la razón como el método más apropiado para discernir primero cuál es la voluntad popular, y en segundo lugar, para averiguar, cuáles son las decisiones apropiadas según su voluntad. La expresión correcta y legítima de esta voluntad popular sería entonces la ley o mandato, y por extensión el corpus de normas contenido en la constitución.⁴¹⁴

Así aquellos que abogaban por el igualitarismo entendían que la soberanía es un derecho inalienable del pueblo, responsabilidad que no puede delegar incluso si lo desea.⁴¹⁵ Además es la expresión pública del derecho a la libertad que posee cada individuo que si fuese delegada por el mismo dejaría de ser libertad para convertirse en un instrumento en

⁴⁰⁹ Badeni, Gregorio. *Reforma constitucional e instituciones políticas*. Ad-Hoc. Buenos Aires, 1994. Pág. 75.

⁴¹⁰ Habermas, Junger. *Op. Cit.* Pág. 11.

⁴¹¹ Arango, Darío Iván. *Críticos y lectores de Rousseau*. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 2006. Pág. 19 y 20.

⁴¹² Rousseau, Jean. J. *El contrato social, o principios del derecho político*. Madrid, Tecnos, 1992. Pág. 29. *Ibid.*

⁴¹³ Arango, Darío Iván. *Op. Cit.* Pág. 20.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ *Ibid.*

manos del otro. Así como bien ha indicado el profesor Arango, “*un pueblo que cede su soberanía no es un pueblo, es una multitud sometida.*”⁴¹⁶ Rousseau entendía que el bien común reside en un sistema de legislación donde igualdad y libertad estén unidas y no separadas. La libertad para que pueda ser considerada como tal debe estar sujeta a una leyes y no debe depender de los hombres.

Sin embargo, para sus detractores como el liberal Alexis de Tocqueville, existían un gran conflicto de intereses y un gran número de opiniones que debían conciliarse. Los liberales predicaban la necesidad de reconciliar todos estas posturas en una sola, es decir, era necesario encontrar un consenso. Alex de Tocqueville define la soberanía popular “*como un principio de igualdad que requiere ser restringido*”.⁴¹⁷ Existía desde luego un trasfondo de conflicto social subyaciendo esta teoría como apunta Habermas. La burguesía liberal albergaba el temor de ser controlada por la ciudadanía que veía como la división de poderes y la carencia de límites en la democracia ponía en peligro las libertades del individuo.

Si observamos bien el papel del legislador adquiere gran relevancia, ya que éste debe ser consciente de la voluntad popular y, al mismo tiempo capaz de ofrecer garantías que protejan los derechos individuales frente a los abusos que puedan cometer otros o el estado mismo. Es decir, se pretende proteger al individuo frente a los abusos del poder o la mayoría. Así uno de los mecanismos establecidos para evitar los abusos de la soberanía popular y alcanzar un mayor consenso fue la delegación voluntaria del poder popular al poder legislativo como bien ha indicado John F. Knutsen: “*La mayoría de las democracias occidentales claman que sus gobiernos se basan en la soberanía popular, pero en realidad la gente tiene poca autoridad [...]. La mayoría de las decisiones, incluso las más fundamentales, se dejan en manos de la legislatura. Por lo general, el poder legislativo controla la constitución, el instrumento más básico de gobierno, y la extensión de la autoridad popular es por lo general el criterio de este organismo. Incluso cuando el consentimiento popular es necesario, la legislatura por lo general tiene la facultad exclusiva de proponer enmiendas. En realidad esto significa que la soberanía se posiciona con mayor frecuencia en la legislatura. Es este cuerpo, en lugar de la gente, el que tiene el máximo poder de hacer leyes.*”⁴¹⁸

Así, en nuestros días el concepto de soberanía popular se ha transformado considerablemente. El pueblo solo detenta este extraordinario poder durante la ratificación de la constitución, y en ocasiones durante su proceso de enmienda, es decir durante un periodo de tiempo limitado, después la soberanía popular es delegada al poder legislativo.

⁴¹⁶ *Ibíd.*

⁴¹⁷ *Ibíd.*

⁴¹⁸ John Knutsen. “Popular Sovereignty”. 02-07-2004
<<http://www.basiclaw.net/Principles/Popular%20sovereignty.htm>>.

Esta es la razón por la que el profesor Badeni afirma que el pueblo en realidad no es soberano: “*El pueblo no es soberano, sino que lo es el Estado. Pero el titular de ese poder, a los fines de su ejercicio, es el pueblo que lo materializa por intermedio de sus gobernantes en un sistema representativo de gobierno...*”⁴¹⁹ Podríamos hablar de soberanía popular únicamente si la gente gobernase realmente, en lo que hoy expertos denominan democracia directa pero lo cierto es que la soberanía popular es transferida a unos representantes que sustentan lo que Griffin ha llamado autoridad política.⁴²⁰ El asunto reside en determinar si la soberanía popular, que ha sido transferidas al poder legislativo, continua detentando el poder a través de las instituciones creadas con este fin.⁴²¹

Podemos concluir que la soberanía popular es uno de los pilares fundamentales sobre el cual se erigió el constitucionalismo en sus orígenes. La constitución o carta magna por lo tanto sería la expresión de esta voluntad general por vivir en un sistema que promueva la libertad, la justicia y la seguridad. Sin embargo, las tendencias de corte liberal han permitido restringir este derecho y el pueblo es capaz de ejercer este poder en contadas ocasiones, solo cuando debe ratificar una constitución o es consultado en referéndum. Así, una vez la constitución es aprobada, este poder es transferido automáticamente al estado y la única garantía que poseen los ciudadanos de cómo será utilizado este poder por sus representantes es la constitución. Según esta teoría, podemos afirmar que la validez de una constitución depende del grado de representación popular que sustente la autoridad política, que en última instancia, redactada y aprueba la constitución y, más tarde gobernará promulgado leyes para el buen gobierno de la comunidad. Esta cuestión adquiere una relevancia especial en los procesos constitucionales dirigidos por las fuerzas extranjeras, como es el caso de Iraq.

Las fuerzas británicas como norteamericanas asumieron en ambas ocupaciones la autoridad política del país, y en consecuencia poseyeron toda la autoridad que les confiere la soberanía. La ocupación de Iraq durante la Primera Guerra Mundial y la ocupación militar que comenzó después de durante la invasión de Iraq en 2003 ha sido calificada tanto por los generales como los políticos de cada época como una ocupación temporal, que en principio no reclamó en ambos casos oficialmente la soberanía permanente de este

⁴¹⁹ Badeni, Gregorio. *Op. Cit.* Pág. 75.

⁴²⁰ Michael J. New. “Limiting Government through Direct Democracy. The case of State Tax and Expenditure Limitation.” Policy Analysis, Cato Institute, December, 2001. N°420. P, 1-2. <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa420.pdf> >

⁴²¹ Griffin, Stephen M. *American Constitutionalism: From Theory to Politics.* Ewing, NJ, USA: Princeton University Press, 1996. P, 10.

territorio, es decir en ambos casos llegaron como liberadores, no como invasores.⁴²²

El proceso de transferencia de la soberanía al pueblo iraquí es por lo tanto fundamental para medir la validez de la constitución en ambas ocupaciones y para entender si la autoridad política en ambos procesos gestionó correctamente “la voluntad del pueblo”. Esta tesis estudia la transferencia de soberanía al pueblo iraquí y tratará de responder a incógnitas cómo: ¿quién sustentaba el poder político en Iraq durante la ocupación? ¿de qué modo se estableció la representación política de Iraq durante ambas ocupaciones? ¿En qué medida el pueblo iraquí aceptó la relación que mantuvieron sus gobernantes con las fuerzas ocupantes? ¿Fueron estas constituciones aprobadas durante ambas ocupaciones realmente la expresión de la soberanía popular de Iraq? Estas son algunas de las preguntas que aborda este estudio y que están relacionadas directamente con la función que supuestamente debe desempeñar la constitución como regulador de las relaciones entre los ocupantes, el gobierno y la población.

3.3. Las diferencias y evolución entre modelos constitucionales.

La adopción de una constitución en Estados Unidos tuvo una gran impacto a nivel internacional y sirvió de modelo para muchas naciones de la época.⁴²³ Sin embargo, tanto en Europa como en Oriente Medio factores coyunturales y estructurales proporcionarían una evolución muy distinta del derecho constitucional.⁴²⁴ La aprobación de la primera Constitución norteamericana en 1787 supuso la adopción de dos principios que más tarde se conformarían como principios fundamentales del constitucionalismo, la separación de poderes y la supremacía jurídica de la constitución.⁴²⁵ La teoría constitucional que

⁴²² Ver la proclamación del General británico Sir Stanley Maude en 1917 que dice así: “...Nuestras operaciones militares tienen como objetivo la derrota del enemigo... Con el fin de completar esta tarea se me ha ordenado asumir el control absoluto y supremo de todas las regiones en las que operan las tropas británicas, pero nuestros ejércitos no han venido a vuestras ciudades y tierras como conquistadores o enemigos, sino como libertadores.” en 2005, el Presidente norteamericano George W. Bush en su discurso conmemorando un año de la transferencia de poderes al gobierno iraquí mencionó: “Cuando la historia de este período sea escrita, la liberación de Afganistán y la liberación de Irak serán recordadas como un gran punto de inflexión en la historia de la libertad.” Fisk, Robert. Iraq, 1917. The Independent. 17 de junio de 2004 <<http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/fisk/iraq-1917-732421.html?printService=print>> y en Bush, George W. Full text: Bush's Iraq speech.BBC. 29 de junio, 2005. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4632495.stm>>.

⁴²³ Adam Liptak. ‘We the People’ Loses Appeal With People Around the World. *New York Times*. 6 de febrero de 2012. <http://www.nytimes.com/2012/02/07/us/we-the-people-loses-appeal-with-people-around-the-world.html?pagewanted=all&_r=0>. (10 agosto de 2013).

⁴²⁴ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 64. Brown, Nathan J. Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laes and the Prospects for Accountability Government. SUNY series in Middle Eastern Studies. Nueva York, 2002. Pág.15-20.

⁴²⁵ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 58-59.

desarrollaron los llamados padres fundadores del constitucionalismo, en la obra conocida como *El Federalista*, entendían que la separación de poderes era una garantía esencial para evitar los abusos del poder legislativo.⁴²⁶

Sin embargo, estos postulados tendrían una interpretación muy distinta en Europa tanto en Francia, Inglaterra y España que desarrollarían una teoría constitucional muy distinta.⁴²⁷ La tradición monárquica en Europa se enfrentará a un escollo muy difícil de superar, las instituciones pertenecientes al antiguo régimen, y tanto la revolución francesa como la monarquía británica encontrarían los medios para sobrevivir en medio de los cambios políticos radicales que estaban teniendo lugar a principios del siglo XIX en muchos países de Europa.⁴²⁸ La revolución francesa eliminó el sistema de gobierno absoluto y dictatorial de la monarquía, pero terminaría por acomodar algunas instituciones del antiguo régimen al nuevo sistema. Las distintas fases revolucionarias en Francia terminarían por configurar una división de poderes donde la monarquía asumiría el poder ejecutivo a través de un órgano estatal, la Jefatura del Estado y el poder legislativo encarnado en el parlamento se configuraría como el organismo superior de gobierno y judicial al mismo tiempo.⁴²⁹

En España observamos un fenómeno similar con la aprobación de su primera Constitución en 1812 por las Cortes de Cádiz. El vacío de poder que surgió después del Motín de Aranjuez y que precipitó la abdicación del rey Carlos IV en su hijo Fernando VII el 19 de marzo de 1808,⁴³⁰ fue utilizado por la burguesía española para intentar restar el máximo poder al monarca Fernando VII (el artículo 14 habla de una monarquía moderada hereditaria) quien era visto como un intruso o usurpador y cómplice de Napoleón Bonaparte.⁴³¹ La Constitución de Cádiz intentó establecer la bases de un sistema de gobierno moderno sustentado en la soberanía nacional (artículo 2) y que fuese aplicable a todos los territorios bajo el dominio español incluyendo las colonias (artículo 1).⁴³²

Por lo tanto, la Constitución de Cádiz o '*La Pepa*' introdujo cambios fundamentales

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Javier Rodríguez Marcos. Viva la Pepa, pero sin futurismos. *El país*. 20 Noviembre de 2012. Madrid. <http://cultura.elpais.com/cultura/2012/11/19/actualidad/1353356569_692431.html>.

⁴²⁸ Y en Javier Rodríguez Marcos. *Ibid.*

⁴²⁹ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 64-65.

⁴³⁰ Anguita, Julio. Hablemos de 'La Pepa' con Rigor. Público.es. Madrid el 19/03/2012.

<<http://www.publico.es/espana/426459/hablemos-de-la-pepa-con-rigor>>

⁴³¹ Rodríguez Marcos, Javier. *Ibid.* También en: Constitución de 1812. Historia y Normas. Constituciones Españolas 1812-1978.

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812>

⁴³² Constitución Política de la Monarquía Española y Promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812. Pág. 1. Texto integró publicado en Cádiz 2012. Constitución de 1812.

<<http://www.cadiz2012.es/constitucion.asp>>

en el sistema jurídico español y que incluyen la soberanía nacional (artículos 1 al 4), la separación de poderes (artículos 14 a 17), derecho de representación (artículos 27 a 30), libertad de expresión e impresión (artículos 369-371), derecho e integridad física (artículos 299-303), libertad personal (artículo 171), inviolabilidad del domicilio (artículos 304-308) y garantías procesales y penales (artículos 246-252) pero no abolió la monarquía como puede apreciarse en el artículo 14.⁴³³ De hecho el retorno del monarca Fernando VII terminaría con la abolición de la Constitución en 1814 y aunque la Constitución fue reactivada en varias ocasiones en décadas posteriormente fue abolida definitivamente en 1837.⁴³⁴

Un caso particular y diferentes a todos los demás es el caso del Reino Unido de Gran Bretaña ya que es el único país que respeta los principios básicos del constitucionalismo aunque todavía no ha promulgado una constitución. Durante siglos la monarquía británica asumió todos los poderes del estado, el ejecutivo, legislativo y judicial. A finales del siglo XVII, entre 1688-89 se estableció una monarquía limitada constitucionalmente y a finales del siglo XIX con la aplicación de un sistema de partidos, el papel de la monarquía fue reducido considerablemente en la política. Gran Bretaña no sufrió un proceso revolucionario como en el caso de los Estados Unidos o Francia, sino más bien el sistema constitucional británico es fruto de un largo proceso de evolución que consistió en la unificación gradual de varios reinos diferentes bajo una soberanía nacional encarnada en la monarquía.⁴³⁵ El modelo constitucional inglés carece de un documento unitario donde se describa el marco de gobierno que especifique los derechos y deberes de los ciudadanos.⁴³⁶ También carece de una constitución escrita ya que la constitucional británica (tradición de Westminster) consiste en la utilización de varios textos fundamentales que combinados entre sí forman una *corpus legal* supremo en este territorio. El modelo británico es una combinación de tradiciones parlamentarias, derechos civiles reconocidos, y documentos legislativos como: La Carta Magna (1215), La Carta de Derechos (1689), Acta de Asentamiento (1701), y el Acta de Unión entre Inglaterra y Escocia (1707), entre otros documentos y tratados.⁴³⁷

El aspecto más relevante en cuanto al sistema constitucional británico es el hecho

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ Jiménez de Parga, Manuel. Las palabras en su momento. *El Mundo*. Publicado por Reggio's 3 Abril, 2012. <<http://elcomentario.tv/reggio/las-palabras-en-su-momento-de-manuel-jimenez-de-parga-en-el-mundo/03/04/2012/>>.

⁴³⁵ Morrison, James. *Essential public affairs for journalist*. Oxford University Press. Londres, 2009. Pág. 6.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ Williams, Andy. *UK government and Politics*. Harcourt Heinemann. 2nd ed. Oxford, 1998. P, 11.

de que un país carezca de un texto constitucional único no quiere decir que otras normas o costumbres tradiciones no disfruten del estatus de constitución. El hecho de que las constituciones estén escritas o no, no es tan relevante como el hecho de que exista un marco constitucional que expresan los valores fundamentales a los cuales el régimen se ha comprometido.⁴³⁸ Estos valores están relacionados con los objetivos básicos perseguidos por el régimen, su ideología, y en otros casos el programa del estado.⁴³⁹ En muchos casos, las constituciones comienzan con una introducción o preámbulo donde se incluye estos valores con la intención de reflejar las creencias básicas de la población con el objetivo de promover y despertar sentimientos nacionalistas entre la ciudadanía.⁴⁴⁰

Un ejemplo de este tipo de constituciones es el caso de la antigua Unión Soviética.⁴⁴¹ La constitución soviética fue aprobada en 1918 con el objetivo primordial de implantar la nueva ideología revolucionaria y transformar a la sociedad de acuerdo a esta nueva doctrina. La constitución no tenía la intención de limitar el poder del estado, sino resumir el entendimiento oficial del concepto de relaciones entre clases.⁴⁴² La teoría de la división de poderes no fue instaurado ya que siguiendo la lógica revolucionaria todo el poder residía en un sistema nacional de “soviets”, así la constitución no especificaba claramente cual es el papel del partido comunista en el sistema.⁴⁴³ Este tipo de carta magna son denominadas constituciones ideológicas porque su interés por remarcar elementos ideológicos es mayor que el contenido dedicado a procedimientos legales y políticos.⁴⁴⁴ Según Brown, las constituciones bajo esta categoría incluyen: “*largos y elaborados preámbulos o declaraciones ideológicas*” que dejan poco espacio para la definición de normas y la restricción de la autoridad política o como menciona acertadamente Rett R. Ludwikoski: “*sin poderes extra parlamentarios de control las constituciones de los países socialistas operaban más como una declaración filosófico-política que como un conjunto de normas legales vinculantes*”.⁴⁴⁵

La revolución política y legal que consistía el nuevo modelo de organización del estado que nació con la revolución de independencia norteamericana iba a encontrar en Europa una realización muy diferente. El constitucionalismo en Europa evolucionaría de un modo muy distinto, ya que la monarquía conseguiría permanecer en el centro del sistema político, y los mecanismo de control constitucionales presentaban grandes

⁴³⁸ Morrison, James. *Op. Cit.* Pág. 1.

⁴³⁹ Brown, Nathan J. *Op. Cit.* P, 11.

⁴⁴⁰ Graham, John & Elder C. Marques. *Op. Cit.* P, 9.

⁴⁴¹ Ver Brown, Nathan J. *Op. Cit.* P, 11. Y John Graham & Elder C. Marques. *Op. Cit.* P, 9.

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ Sawka, Richard. *The Rise and Fall of the Soviet Union 1917-1991*. Routledge. Nueva York, 1999. Pág. 74.

⁴⁴⁴ Brown, Nathan J. *Op. Cit.* P, 11.

⁴⁴⁵ Ludwikoski, Rett R. *Op. Cit.* Pág. 1.

limitaciones a la hora de controlar los abusos del poder legislativo. Además los mecanismos representativos fueron desvirtuándose ya que se instauró un sistema de elección basado en el sufragio restringido que dio lugar un parlamento dominado por grupos cerrados, oligárquicos, que impedían la participación de sectores amplios de la sociedad.⁴⁴⁶

Así no sería hasta la época entre guerras cuando los constantes cambios políticos en Europa propiciarían una revisión profunda de la doctrina de separación de poderes que hasta el momento solo había dado resultados muy parciales en Europa⁴⁴⁷. La caída del sistema monárquico en muchos países de Europa dio lugar a la instauración de un sistema republicano de gobierno, y a la apertura del sistema político a todos sus ciudadanos, a través de la creación de partidos políticos de masas. En este nuevo periodo, la constitución y sus mecanismos de defensa se pondrían de nuevo en el centro del debate político en Europa.⁴⁴⁸

Un autor que ha prestado especial atención a este asunto es el profesor Pedro Cruz Villalón, en su obra *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, donde estudia este proceso de transformación, o quizás evolución de las constituciones que hasta ese momento tenían un valor más político que jurídico.⁴⁴⁹ Las constituciones se habían convertido en un instrumento de ratificación del poder político y no sería hasta este nuevo periodo cuando se produce lo que él describe como el paso de una constitución orgánica a una constitución material. Es decir, no solo garantizar el poder político sino también garantizar su valor jurisdiccional.⁴⁵⁰

Por lo tanto, podemos concluir, que una característica fundamental de las constituciones es su doble naturaleza política y legal a pesar de que, como hemos visto en anteriormente, no siempre se cumplen estos dos requisitos, y de hecho en muchos casos su valor político sobrepasa con creces su valor jurídico. No todas las constituciones pretenden establecer un sistema democrático basado en la separación de poderes, y en ocasiones las constituciones han tenido un papel más activo en promocionar y aumentar los poderes del estado que en la vigilancia y restricción de los mismos. Este es el motivo por el que no debemos extrañarnos cuando Nathan Brown afirma que “*las constituciones han sido escritas normalmente para aumentar la autoridad política; el constitucionalismo liberal (que tienen el objetivo de*

⁴⁴⁶ Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y, Pegoraro, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 72.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.* Pág. 74.

⁴⁴⁹ Villalón, Pedro Cruz. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Constitucionales. España, 1987.

⁴⁵⁰ *Ibid.* Pág. 75.

*limitar la autoridad política) ha sido en el mejor de los casos su segundo objetivo”.*⁴⁵¹

Es por lo tanto plausible afirmar que para que un sistema político sea constitucional y democrático debe existir un balance adecuado entre el valor ideológico-político y el valor jurídico. Si por ejemplo, un estado cualquiera aprueba una constitución pero al mismo tiempo no promulga leyes acordes con la misma, entonces estas leyes son consideradas anticonstitucionales. Es decir, un estado que no respeta los principios propuestos por la constitución. Las teorías constitucionales enfatizan la idea de que el poder en cualquier nación debe estar limitado por las leyes o normas que están incluidas en la constituciones u otras leyes del Estado.⁴⁵² Ya que la constitución *per se* no garantiza que el gobierno o régimen respete la constitución y la legislación del país. Así un ejemplo paradigmático fue el caso de la ex-Unión Soviética ya que como diversos estudios han demostrado no respetaba los principios constitucionales dados en su constitución. La Unión Soviética no es el único caso, y esta situación se ha repetido en otros países que aprobaron constituciones que más tarde no tendrían ningún peso o relevancia en la vida política del país. Esto es lo que Murray denomina “*falso constitucionalismo*” y es apreciable en países como Singapur, Sudáfrica, y Sri Lanka.

También es posible observar en países como Sudáfrica⁴⁵³, Sri Lanka⁴⁵⁴, Egipto⁴⁵⁵ o la India⁴⁵⁶ la tendencia de sus gobiernos ha declarar estado de emergencia, durante largos periodos de tiempo, e incluso indefinidamente, con el objetivo de proveer al gobierno de los poderes suficientes como para ignorar la capacidad legislativa del parlamento.⁴⁵⁷ Este ha sido desgraciadamente el caso de muchos países árabes, de hecho podríamos afirmar que es una práctica común, la desactivación constitucional.

En este aspecto, la obra de Nathan J. Brown “*Constitutions in a Nonconstitutional World*” estudia como los países de Oriente Próximo tienden a ignorar los postulados y

⁴⁵¹ Brown, Nathan. *Op. Cit.* Pág. xiii.

⁴⁵² Corray, Mark. “Constitution Means More than Just Having a Constitution.” Ourcivilisation.com <<http://www.ourcivilisation.com/cooray/btof/chap171.htm>>.

⁴⁵³ El Estado de emergencia se estableció en Sudáfrica después de la masacre en la localidad de Sharpeville el 26 de agosto de 1960. 1960: Scores die in Sharpeville shoot-out. On this date 21 March 1960. *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/21/newsid_2653000/2653405.stm>

⁴⁵⁴ Desde los años 70 Sri Lanka sufre constantes periodos de emergencia. Amali Wedagedara. The Continuing ‘State of Emergency’ in Sri Lanka. September 5, 2011. Institute for Defense Studies and Analyses (IDSA). <http://www.idsa.in/idsacomment/TheContinuingStateofEmergencyinSriLanka_awedagedara_050911>.

⁴⁵⁵ Egypt state of emergency lifted after 31 years. *BBC news*. Middle East. 31 de mayo de 2012, última actualización a las 19:07. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18283635>>.

⁴⁵⁶ En abril de 1976, Indira Ghandi declararía la emergencia nacional después de que el Tribunal Supremo declarase nulas la elecciones. Farhan Choudhury. Mystery behind the 1975 National emergency. Detective Update.com. 12 de agosto de 2013. <<http://www.detectiveupdate.com/advocate/a-black-day-in-the-history-of-indian-democracy/>>.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

principios constitucionales incluidos en sus constituciones. Un buen ejemplo de esta situación sería Siria, Egipto e Iraq. Los dos primeros países desarrollaron sistemas constitucionales similares en su empeño de forjar una unión entre ambos países, la República Árabe Unida (RAU) que más tarde fracasaría no sin antes producir una constitución provisional en 1958.⁴⁵⁸ Ambos países tienen constituciones que promueven la vida parlamentaria, los derechos humanos, la independencia judicial, sin embargo, tanto la constitución siria de 1973 y la egipcia de 1971 confieren pocos mecanismos de control a la autoridad presidencial. En Iraq, la constitución en vigor antes de la ocupación en 2003 era la Constitución Interina de 1970.⁴⁵⁹ Esta constitución fue concebida después de la caída de la monarquía en 1958 por el Consejo de la Guardia Revolucionaria (RCC).⁴⁶⁰

Según Brown, la constitución de 1970 estableció todos los medios necesarios para crear un estado autoritario. La constitución concedía al RCC casi toda la autoridad, y era el Consejo el único capaz de cuestionar las decisiones que tomara este organismo.⁴⁶¹ Los miembros de este organismo eran elegidos por el partido *ba'az*, y el presidente de la república también poseía el cargo de presidente del RCC.⁴⁶² Además, el presidente y el consejo tenían una amplia autoridad legislativa que debía compartir con un parlamento elegido popularmente y que solo podían ser cuestionados por el RCC.⁴⁶³ La constitución iraquí era autoritaria, carecía de mecanismos de control y era paupérrima en defensa de los derechos y libertades civiles se refiere.⁴⁶⁴ Estos son solo algunos de los ejemplos más claros de falso constitucionalismo que prevalece en esta región

Las revoluciones árabes son una prueba evidente de uno de los efectos que ha tenido el falso constitucionalismo para ciertos regímenes en el mundo árabe. Los abusos y poco respeto por parte de estos régimen, en cuanto a los principios constitucionales se refiere, a ocasionado que la población civil haya perdido el aprecio por las constituciones que antes formaban parte de los símbolos fundacionales de su historia como es el caso de Túnez y Egipto.⁴⁶⁵ Así en la mayoría de países donde se está produciendo un movimiento

⁴⁵⁸ Jankowski, James P. *Nasser's Egypt, Arab Nationalism, and the United Arab Republic*. Lynne Rienner. 2002. Pág. 115.

⁴⁵⁹ The Transition To Democracy In Iraq. Final version of the working document of the Conference of the Iraqi Opposition as amended by the members of the Democratic Principles Work Group November 2002. Pág. 6. <<http://www.iraqfoundation.org/studies/2002/dec/study.pdf>>.

⁴⁶⁰ Brown, Nathan. *Op. Cit.* Pág. 87.

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ Gregg Carlstrom. "Deep divisions over Egypt's referendum". Some fear a "yes" vote on Saturday will stall the revolution; others fear voting "no" will keep the army on the streets. Al-Jazeera English. 18 March, 2011. <<http://english.aljazeera.net/indepth/spotlight/anger-in-egypt/2011/03/20113159273349129.html>>. También, "The benefits of a Constituent Assembly for

revolucionario (Túnez, Egipto, Libia, Yemen, y Siria) e incluso en aquellos que han conseguido eludirlo de momento como Marruecos, tanto la población como los dirigentes se están planteando realizar cambios al sistema a través de enmendar o escribir nuevas constituciones.

Así Egipto realizó una consulta popular en marzo de 2011 para reformar o escribir una nueva constitución, en lo que fue considerado como las primeras elecciones democráticas en décadas⁴⁶⁶ y Túnez después de un largo y difícil proceso de transición democrática que ha durado tres años y a pesar de un largo proceso, caracterizado por las protestas populares y el terrorismo islamista, se aprobó el 27 de enero de 2014 una nueva Constitución democrática y laica, que defiende la igualdad del hombre y la mujer y la garantiza la libertad de conciencia y culto.⁴⁶⁷ Sin embargo, en Egipto la evolución del proceso revolucionario se ha visto empañado por la intervención del ejército en el proceso de transición política que fue iniciado después de la deposición del presidente *Husnī Mubārak*. Así, el ejército comandado por el general *‘Abd al-Fattāh as-Sīsī* decidió suspender la Constitución aprobada por referendo popular en diciembre de 2012.⁴⁶⁸ Además, arrestó al presidente de la república, *Muḥammad Mursī*, que había sido elegido en referendo –y el cual había aprobado la Constitución– y anunció un plan de transición en el cual se nombraría a un gobierno interino y se escribiría una nueva Constitución.⁴⁶⁹ En julio del 2013 el presidente interino *‘Adī Manṣūr* creó un comité de 10 jueces expertos que comenzó la escritura de una nueva Constitución.⁴⁷⁰ Un mes después, otro comité compuesto por 50 miembros y dirigido por *‘Amr Mūsā*, terminó de escribir la nueva Constitución que fue

Tunisia and the Arab Spring”. Federalism Project. Constitutional Reform and Governance Around the World. Blog. September 30, 2011. <<http://mihalakas.wordpress.com/2011/09/30/the-benefits-of-a-constituent-assembly-for-tunisia-and-the-arab-spring/#more-100>>.

⁴⁶⁶ Baker, Anne. “Egypt referendum backs constitutional reform”. ABC News. 21 de Marzo de 2011. <<http://www.abc.net.au/news/2011-03-21/egypt-referendum-backs-constitutional-reform/2648424>>.

⁴⁶⁷ Cambreo, Ignacio. Túnez aprueba la Constitución más avanzada del mundo árabe-musulmán. *El país*. 24 de enero de 2014. <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/24/actualidad/1390559019_492853.html>. También en: Túnez aprueba su nueva Constitución. *Agencia EFE*. 27 de enero de 2014. *Público.es*. <<http://www.publico.es/internacional/498032/tunez-aprueba-su-nueva-constitucion>>.

⁴⁶⁸ Yeranian, Edward. Muslim Brotherhood: Egyptians Approve New Constitution. *Voice Of America*. December 23, 2012. <<http://www.voanews.com/content/egypt-referendum/1570646.html>>. Beach, Alastair. The Cairo coup: Egypt's leader Mohamed Morsi in custody after being ousted by army. *The Independent*. El 4 de Julio de 2013. <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/the-cairo-coup-egypts-leader-mohamed-morsi-in-custody-after-being-ousted-by-army-8686282.html>>.

⁴⁶⁹ Richard Spencer, Egypt: Mohamed Morsi detained at military facility. *The Telegraph*. 04 Jul 2013. Cairo. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/egypt/10158925/Egypt-Mohamed-Morsi-detained-at-military-facility.html>>.

⁴⁷⁰ Lavi, L. Egypt's Draft Constitution 2014: Focus On De-Islamization, Expansion Of Military Power. *Right side of the News*. Enero 12 de 2014. <<http://www.rightsidenews.com/2014011233733/world/terrorism/egypt-s-draft-constitution-2014-focus-on-de-islamization-expansion-of-military-power.html>>

también aprobada en un referendo popular el 19 de enero de 2014; y a pesar de la alta abstención de la población en la consulta.⁴⁷¹

También otros líderes como el rey de Marruecos Muhammad VI⁴⁷² o el presidente republicano, *Bašār Ḥāfiẓ al-Assad*, han realizado referendos para introducir enmiendas en la constitución que limitan levemente su poder e incorporen algunas de las demandas populares como mejor o peor resultado. Mientras el monarca Muhammad VI realizó un referendo que fue aceptado por la población y la comunidad internacional como legítimo, el presidente sirio, *Bašār Ḥāfiẓ al-Assad* realizó un referendo que fue rechazado y boicoteado por la mayoría de fuerzas políticas que forman la oposición.⁴⁷³ Así, en medio de un conflicto armado y extensas protesta populares el régimen decidió introducir una serie de reformas constitucional⁴⁷⁴ que no han permitido que la situación política, económica y social mejorarse en el país que continua dividido y en una guerra civil.⁴⁷⁵ Así, por lo tanto, es evidente la importancia que tienen los sucesivos procesos constitucionales en estos momentos tan cruciales de la historia en la región y podemos comprobar como los nuevos o viejos regímenes intentan por todos los medios legitimar sus acciones mediante la promulgación de textos constitucionales.

⁴⁷¹ Egypt referendum: '98% back new constitution'. Enero 19 de 2014. *BBC*.
<<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25796110>>

⁴⁷² Cembrero, Ignacio. "La Constitución de Mohamed VI logra un apoyo masivo". *El País*. 2 de junio de 2011.
<http://www.elpais.com/articulo/internacional/Constitucion/Mohamed/VI/logra/apoyo/masivo/elpepuint/20110701elpepuint_2/Tes>

⁴⁷³ Chulov, Martin. Syria claims 90% of voters backed reforms in referendum. EU announces fresh sanctions against Assad regime leaders as 124 people are reportedly killed in fresh round of violence. *The guardian*. El 27 de febrero de 2013. <<http://www.theguardian.com/world/2012/feb/27/syria-bashar-al-assad>>.

⁴⁷⁴ "Syrian protests follow Assad's speech". *Al-Jazeera English* y Agencias. 20 de junio 2011.
<<http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/06/201162013048808816.html>>.

⁴⁷⁵ Ashawi, Khalil. Syria's death toll now exceeds 140,000: activist group. *Reuters*, Beirut. El 15 de febrero de 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/02/15/us-syria-crisis-toll-idUSBREA1E0HS20140215>>.

Antecedentes de la llegada del constitucionalismo a Iraq.

*“Tous les sujets du royaume tunisien, à quelque religion qu'ils appartiennent, ont droit à une sécurité complète quant à leurs personnes, leurs biens et leur honneur ainsi qu'il est dit à l'article premier du Pacte fondamental.”*⁴⁷⁶

La primera etapa constitucional en países árabes e islámicos se produjo antes de la Primera Guerra Mundial, es decir desde 1861 hasta 1914.⁴⁷⁷ En este periodo se aprobaron las primeras constituciones en la región, Túnez (1861), Imperio otomano (1876), Egipto en (1882) e Irán (1905).⁴⁷⁸ Las fechas y duración de su promulgación ya nos dan el primer dato indicador de que estas constituciones tuvieron un recorrido muy corto –excepto en el caso de Irán –, y por lo tanto tuvieron un impacto limitado en su época.⁴⁷⁹

La constitución promulgada en el Imperio otomano (1876-1878) es el punto de partida del constitucionalismo en la mayoría de los países árabes.⁴⁸⁰ Sin embargo, hay que tener en consideración que algunas provincias otomanas mantenían cierta autonomía como Túnez, que se adelantaría una década a la promulgación de la Constitución otomana, y fue el primer país árabe en promulgar una constitución en 1861, y Egipto que promulgaría una constitución en 1882.⁴⁸¹

A principios del siglo XIX, el Imperio otomano comenzaría a realizar una serie de reformas administrativas o *tanzīmāt* (1839-1876) con el ánimo de modernizar el ejército, la

⁴⁷⁶ Artículo 86 de la Constitución de Túnez promulgada el 26 de abril de 1861 (versión francesa). ‘Middle East Constitutional Forum’ < <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1861.htm> >.

⁴⁷⁷ Esta oleada constitucional corresponde con el periodo que Brown considera Nineteenth-Century Constitutional Writing o Procesos Constitucionales del siglo XIX. Págs. 15-34.

⁴⁷⁸ Brown, Nathan., *Op. Cit.* 14-34.

⁴⁷⁹ La constitución otomana de 1876-8, fue restaurada por el Comité de la Unión y el Progreso (CUP), liderado por los Jóvenes Turcos, que introduciría el sistema monárquico constitucional hasta su derrota y rendición en la primera guerra mundial en 1918. Hanioglu, M. Şükrü. *The Second Constitutional Period, 1908–1918*. Turkey in the Modern World. The Cambridge History of Turkey. 2008. López, García, Bernabé. ‘Constitucionalismo y participación política en los Estados del Norte de África: una visión histórica.’ *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos - REIM - N° 6* (septiembre-diciembre de 2008). Pág. 6.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ Brown, Nathan, *Op. Cit.* Págs. 14-34. Y en López García, Bernabé. *Op. Cit.* Págs. 6-7.

administración civil y religiosa, y la educación.⁴⁸² Estas reformas propiciaron que el sistema legal tradicional se pusiese en entredicho y progresivamente la ley islámica o *šarī'a* fuese reemplazada por códigos legales europeos como el francés, alemán y el suizo.⁴⁸³ Las reformas institucionales o *tanẓīmāt* tuvieron un resultado distinto en las provincias árabes. El Norte de África, en especial Túnez y Egipto, fueron adquiriendo más autonomía e independencia, durante los siglos XVIII y XIX, mientras que otras provincias más cercanas al Imperio como Siria estrecharían y consolidarían sus lazos con el Imperio.⁴⁸⁴ La lejanía del centro del poder de Estambul es una de las razones que explica esta creciente autonomía, que permitió a familias locales crear gobiernos semi-independientes y manejar sus asuntos de Estado de un modo autónomo.⁴⁸⁵ Esta élite gobernante provenía de familias que ostentaban altos cargos en el ejército otomano. Se organizaban a través de consejos administrativos y, elegían entre ellos tanto a sus representantes como al gobernador o *bey* que posteriormente eran aprobados por el Sultán en Estambul.⁴⁸⁶

Estudios recientes nos indican que los procesos constitucionales en el Imperio otomano, Túnez, Egipto y el Imperio persa estuvieron sujetos a circunstancias muy similares que llevaron a los gobernantes de estos territorios a iniciar reformas constitucionales. La necesidad de reorganizar la administración para alcanzar una mayor eficacia que permitiese al estado sanear sus finanzas y continuar con sus planes de reforma del ejército y otras instituciones del estado y la educación fueron la causa que impulsaron este proceso.⁴⁸⁷

Así, estas reformas están ligadas a la incipiente necesidad de estos regímenes por modernizarse y conseguir su financiación que llevó en la mayoría de los casos a solicitar préstamos bancarios a potencias europeas en concreto Francia e Inglaterra, deuda que utilizaron estas naciones para aumentar considerablemente la presión política sobre estos monarcas.⁴⁸⁸ Las Constituciones tunecina, otomana, egipcia e iraní operaron en una época de grave crisis económica, y de gran influencia de los poderes extranjeros.⁴⁸⁹

⁴⁸² Rogan, Eugene. *Los Árabes. Del Imperio Otomano a la actualidad*. Crítica. 2010. Barcelona. Pág. 141-171.

⁴⁸³ Hallaq, Wael B. *Op. Cit.* Pág. 212.

⁴⁸⁴ Rogan, Eugene. *Op. Cit.* Pág. 176.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ A. Ubicini. *El Tanẓimat organización de la Turquía Actual en todos los aspectos: políticos, económicos, religioso, militar, literario, etc...* Imprenta Don José Trujillo, hijo. Madrid 1854. Robert Devereux. *The first Constitutional Period: A study of the Midhat Constitution and Parliament*. Baltimore The Johns Hopkins Press, 1963. Justin Mc Carthy. *The Ottoman Peoples and the End of Empire*. Arnold & Oxford University Press, 2001. Págs 294-296.

⁴⁸⁸ Brown. Nathan. *Op. Cit.* 16, 20, 26, 29. Küng, Hans. *El Islam. Historia, presente, futuro*. Edit. Trotta. Madrid, 2006. Pág. 477-479.

⁴⁸⁹ Küng, Hans. *Op. Cit.* Pág. 477-479.

Estas constituciones emanaron de un élite política que luchó por configurar un estado más eficiente y responsable a nivel fiscal y su objetivo primordial fue, como bien ha descrito Brown, “*reforzar la autoridad del Estado para enfrentarse a rebeliones internas, crisis fiscales y penetración extranjera.*”⁴⁹⁰ Por eso el investigador Robert Devereux en su estudio sobre la primera constitución otomana menciona: “*Ellos (Los Jóvenes Turcos) eran constitucionalistas no porque desearan una constitución como un fin en si mismo sino porque creían que la constitución era la única manera de regenerar el Imperio.*”⁴⁹¹ La perpetuación del poder de estos regímenes y la delineación de los parámetros de su autonomía a nivel internacional, eran los objetivos principales que perseguían estas constituciones.⁴⁹²

4.1. La evolución constitucional de Iraq desde el final del Imperio otomano hasta los Mandatos.

La constitución otomana de 1976-1978 se convertiría en el futuro en un referente constitucional en todos los países árabes. El sultán 'Abdülhamîd II suspendió la constitución en 1978, pero un grupo de jóvenes oficiales del ejército otomano liderarían una revolución popular que llevaría a la deposición del monarca y a su re-instauración en 1908.⁴⁹³ Estos jóvenes formarían el partido Comité para la Unión y el Progreso (CUP) que introduciría cambios sustanciales en la Constitución y que, en resumen, consistían en una limitación considerable de los poderes del monarca y un aumento y refuerzo de las competencias y poderes del parlamento. Además permitió el reconocimiento pleno de los derechos de los ciudadanos del Imperio y su libertad de asociación y reunión.⁴⁹⁴

La constitución otomana fue recibida en Iraq con cautela y desconfianza aunque encontró cierta aceptación entre las élites políticas en Bagdad y Basora.⁴⁹⁵ Los aires de cambio y renovación, unido a las nuevas libertades concedidas por la primera Constitución, dio lugar a la creación de clubes y asociaciones de corte político y cultural en las tres provincias de Iraq.⁴⁹⁶ Estos nuevos aires se reflejaron en la aparición de la prensa escrita y

⁴⁹⁰ Brown. Nathan. *Op. Cit.* 33.

⁴⁹¹ Devereux, Robert. *Op Cit.* Pág. 28.

⁴⁹² Brown. Nathan. *Op. Cit.* 32.

⁴⁹³ Brown. Nathan. *Op. Cit.* 26. Knight, E. F. *Awakening of Turkey: The Turkish Revolution of 1908.* Oriental series, Vol. XXI, Boston, 1920. P, 141. Macfie, A. L. *The End of the Ottoman Empire 1908-1923.* Turning points. Longman, Londres y Nueva York. 1998. Pág. 28 y 29. McCarthy, Justin. *Op. Cit.* Pág. 28-32.

⁴⁹⁴ Bozkurt, Gülnihal. Review of the Ottoman Legal System. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Arastirma ve Uygulama Merkezî Dergisi*, n 3. Ocak 1992. Pág. 121.

⁴⁹⁵ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 43 y 63.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

el primer periódico iraquí llamado *al-ẓaūra* en 1869 y que durante 50 años publicó, hasta la caída de Bagdad en 1917, las declaraciones oficiales o decretos adoptados por el gobierno otomano, artículos sobre educación, sanidad, transporte, literatura, desarrollo urbano, etc.⁴⁹⁷ Se celebraron las primeras elecciones provinciales para la cámara de diputados otomana en 1908 donde distintos candidatos competían sin coacción y libremente.⁴⁹⁸ Sin embargo, la política aperturista de los jóvenes turcos cambiaría radicalmente a partir de 1912 debido a la política autoritaria y *turquifizante* del nuevo gobierno del CUP que abogaba por implementar la lengua turca en todo el Imperio y reprimió con dureza a todos los grupos o partidos políticos de corte nacionalista o independentista.⁴⁹⁹

El sistema monárquico constitucional pervivió hasta la derrota y rendición del Imperio en la Primera Guerra Mundial en 1918.⁵⁰⁰ Sin embargo, el sistema monárquico constitucional otomano fue utilizado por las fuerzas coloniales y el embrionario nacionalismo árabe para diseñar sus propias constituciones después de la Primera Guerra Mundial. Los intentos por establecer un gobierno que fuese capaz de articular equilibradamente la autoridad del parlamento y la monarquía establecieron las bases de las constituciones que luego se aprobarían bajo el Mandato británico como en Egipto, Jordania, Kuwait e Iraq.⁵⁰¹

El inicio de la Primera Guerra mundial supuso el principio del fin para el dominio otomano y por tanto el final de la vigencia de la constitución otomana en estos dominios.⁵⁰² Al final de la guerra de 1918, la desmembración de las provincias árabes bajo el Imperio otomano en Oriente y el Norte de África en estados semi-independientes o totalmente dependientes bajo el control y la influencia de las dos potencias coloniales europeas: Francia e Inglaterra⁵⁰³ y en consecuencia de esta victoria fue dividida la región en una zona

⁴⁹⁷La palabra *aẓ-ẓaūra*, literalmente curvar o doblar, es uno de los apodos utilizados en aquella época por la población para referirse a Bagdad. El periódico fue fundado por el gobierno otomano y tuvo que ser clausurado el 13 de mayo de 1917, unos días antes de la toma británica de Bagdad. En esta publicación encontramos artículos en árabe y turco. Al-Zaura, No. 465, July 28, 1874. Al-Zaura Newspaper Collection. Iraqi National Library and Archives: <<http://www.wdl.org/en/item/9999/#page=3&institution=iraqi-national-library-and-archives&grouping=9956>>.

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ Yazbeck, Yvonne Haddad, y Stowasser, Barbara Freyer (eds). *Islamic law and the challenges of modernity*. AltaMira Press. 2004. Pág. 59-60. Y en Sohrabi, Nader. *Historicizing Revolutions: Constitutional Revolutions in the Ottoman Empire, Iran, and Russia, 1905-1908*. *The American Journal of Sociology*, Vol. 100, No. 6 (May, 1995), pp. 1383-1447. The University of Chicago Press <<http://www.jstor.org/stable/2782676>> Pág. 1401.

⁵⁰¹ Brown, Nathan. *Op. Cit.* 26.

⁵⁰² Brown, Nathan, *Op. Cit.* 3.

⁵⁰³ McCarthy, Justin. *Op. Cit.* Pág. 32. Kamrava, Mehran. *The modern Middle East: a political history since the First World War* /. Berkeley, Calif. University of California Press. 2011. Pág. 40.

británica: Iraq, Palestina y Arabia; y otra francesa: Siria, Líbano, Túnez, Argelia y Marruecos.”⁵⁰⁴ Fruto de los acuerdos conocidos como Sykes-Picot.

La segunda etapa constitucional se inicia después de la primera guerra mundial y se desarrolla durante la etapa de tutela institucional que asumen Francia e Inglaterra en la región en 1918, y que continuó hasta que se formalizó la independencia de la mayoría de países árabes. Proceso que terminaría casi en su totalidad en el periodo entre guerras o después de la segunda guerra mundial.⁵⁰⁵ Este periodo es conocido históricamente como la época del Mandato; sistema elaborado por la Sociedad de Naciones para permitir a las potencias coloniales gobernar, “*entidades carentes de un gobierno propio*”, y “*supervisar la eficiencia de la administración colonial y poscolonial en dichos territorios*”.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Brown, Nathan. *Op. Cit.* 35-66. También en Martínez Carreras, José U. Revolución e independencia del Mundo Árabe e Islámico. Revista Siglo XX. Historia Universal n. 24. <<http://www.libreria-mundoarabe.com/Boletines/n%BA36%20Mar.06/RevolucionIndependencia.html#alla-vamos1>>.

⁵⁰⁶ Matz, Nele y A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.). Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 9, 2005, p. 47-95. Koninklijke Brill N.V. Holanda.

SEGUNDA PARTE
La Ocupación Británica de Iraq

La Primera Guerra Mundial en Iraq y la ocupación de las tres provincias.

“Palestina, Arabia, Persia (Irán) y Mesopotamia (Iraq) forman un arco importante de unión en un área contigua bajo la influencia británica, que se extiende desde Egipto hasta la India.” Winston Churchill.⁵⁰⁷

La Guerra Mundial tuvo un efecto inmediato entre las alianzas y pactos que existían entre los árabes y otomanos tanto en Iraq como en el resto de la región.⁵⁰⁸ Hasta 1914, el Imperio otomano había sido capaz de mantener controlados la mayoría de grupos políticos liberales, conservadores e incluso radicales que iban apareciendo por doquier en el mundo árabe. El respeto que profesaron hacia la Constitución otomana les permitió en gran medida desarrollarse políticamente en sus comunidades. La Constitución introdujo una serie de derechos que no habían existido antes de la colonización y por lo tanto fue una inspiración clara para todo el espectro político, social, étnico y religioso en Iraq. Sin embargo fracasó a la hora de mantener unido el Imperio durante la guerra.

Este fracaso no está relacionado tanto con el tipo de Constitución como con las prácticas de gobierno otomanas que fueron incapaces de establecer un sistema cohesionado y válido para un vasto Imperio, que estaba formado por multitud de pueblos y naciones con diferentes lenguas, culturas y tradiciones. Así, la escasez de medios, unido al nacimiento de una consciencia nacionalista tanto en los pueblos cristianos como musulmanes bajo el Imperio, propiciaron una lenta descomposición de las alianzas entre turcos y árabes durante la Primera Guerra Mundial. La Guerra aceleró el cese de esta alianza ya que no pudo frenar el avance inglés, francés y ruso en el Mediterráneo Oriental y Oriente Próximo.⁵⁰⁹

En los últimos años del Imperio otomano y sobre todo desde el inicio de la Primera Guerra Mundial, Londres comenzó las negociaciones con líderes árabes para formar lo que sería la resistencia árabe contra Estambul. Así, el 24 de septiembre de 1914, el Ministerio de Asuntos Exteriores (o Foreign Office) británico ordenó al Secretario de Estado para la Guerra en el Cairo, Lord Kitchener contactar con el *Šarīf Ḥusṣān* de Meca. Las

⁵⁰⁷ ‘The Situation in Mesopotamia with Notes on the Expenditure’. Memorandum by the Secretary of the State for War. Winston S. Churchill. CAB 24/93. Archivo Nacional de Kew, Londres. Noviembre de 1919 Appendix I. Memorandum to the General Staff on Mesopotamia. Pág. 2.

⁵⁰⁸ McCarthy, Justin. *Op. Cit.* 97.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

negociaciones que fueron llevadas a cabo entre sir Henry MacMahon y el *Ṣarḥ* están bien documentadas por el Consulado británico en Egipto.⁵¹⁰

La negociación duro prácticamente tres años entre 1915 hasta el final prácticamente de la guerra en 1918, siendo el objetivo de las negociaciones el reparto de territorios entre ingleses y franceses sobre sus zonas de influencia (Acuerdos de Sykes-Picot). Además se discutió el establecimiento de un posible ejército de resistencia árabe, y la ratificación de los acuerdos firmados entre sir H. MacMahon con el *Ṣarḥ Ḥussān* que demandaba la independencia de todos los territorios árabes y el compromiso de convertirse en su aliado en contra del Imperio otomano.⁵¹¹ En abril de 1915, el Ministerio de Asuntos Exteriores británico envió un comunicado al alto comisionado en Cairo para hacer pública una declaración asegurando que una vez la Península Arábiga fuese liberada de los otomanos pasaría a ser un país soberano e independiente.⁵¹² Sin embargo, las negociaciones no habían hecho más que iniciarse y una batalla diplomática por el reconocimiento político entre el *Ṣarḥ Ḥussān* y otros líderes árabes como *al-'Aẓīẓ bīn Sa'ūd* y el Imperio británico había comenzado.⁵¹³

Además los ingleses estimaron fundamental la necesidad de asegurar su posición en la región a través del apoyo de los líderes árabes en contra del ejército otomano y evitar un levantamiento árabe que pudiesen poner en peligro el *status quo* que durante la mayor parte del siglo XIX Gran Bretaña se había esforzado por mantener.⁵¹⁴ Sin embargo, desde el inicio de las conversaciones se observa un rechazo británico claro a la unión del mundo árabe. Los oficiales británicos en la India veían con desdén conceder tanto poder a los dirigentes árabes. Por el contrario, los oficiales británicos apostados en Egipto y en otras oficinas británicas en Oriente Medio consideraban fundamental asegurar su amistad y, eventualmente conseguir su participación como aliados en el conflicto. Los mandos británicos recomendaron iniciar conversaciones con cada uno de los dirigentes árabes por separado tal y como la Oficina Colonial en la India había hecho hasta ese momento.⁵¹⁵

⁵¹⁰ Correspondencia general entre el *Foreign Office, Foreign and Commonwealth Office*, Embajadas y Consulados. Correspondencia general Consulado de Egipto. FO 141/734. 1915-1918. También Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. CAP 24/68. Noviembre 1918.

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ Majid Khadduri. *Independent Iraq 1932-1958. A Study in Iraqi Politics*. 2ª Ed. Oxford University Press. 1960. Pág. 3.

⁵¹⁴ Cohen, Stuart A. *British policy in Mesopotamia 1903-1914*. Middle East Center, St. Antony's College Oxford by Ithaca Press. London, 1976. Pág. 308.

⁵¹⁵ Mayor Gabriel, 13 de noviembre de 1915. FO 141/734. Correspondencia general entre el *Foreign Office, Foreign and Commonwealth Office*, Embajadas y Consulados. Correspondencia general Consulado de Egipto.

La guerra supuso la entrada inmediata de Iraq en el conflicto y la armada y el ejército británico llegarían a Bahrein el 23 de octubre de 1914, varios días antes del bombardeo de Odessa por los otomanos el 29 de octubre y la consiguiente declaración formal de guerra por parte de las fuerzas Aliadas el 5 de noviembre de 1914.⁵¹⁶ Según las fuentes miliares británicas conquistar Iraq era importante desde el punto de vista estratégico ya que simbolizaba el flanco este otomano.⁵¹⁷ Sin embargo, a lo largo de la campaña fue perdiendo este valor militar y podemos observar que su importancia residió más en su valor económico.

Un factor importantísimo fue la existencia de petróleo en el sur del Imperio persa, en Abadán. La existencia de petróleo había sido establecida antes de la guerra.⁵¹⁸ Y llamó la atención del almirantazgo, que buscaba asegurar las reservas constantes de combustible para la Armada británica. A pesar de que Winston Churchill⁵¹⁹ nunca reconoció el interés por este preciado material y la Oficina de las Indias no consideraba el petróleo como una prioridad fundamental en la campaña⁵²⁰, es indiscutible el creciente interés británico por acceder al control de la compañía Anglo-Persian Oil.⁵²¹ El gobierno, consciente de la importancia que ocupaba la armada tanto en la defensa de los intereses británicos, como en la bonanza de su comercio ultra marítimo, se hizo con el mayor holding compartido en Persia, conocido con el nombre de la Anglo-Persian Oil Company en 1914.⁵²² Los recién

1915-1918.

⁵¹⁶ *Ibíd.*

⁵¹⁷ El desembarco y conquista de las tres provincias, permitiría la unión de las tropas británicas con el avance del ejército ruso desde el norte, para más adelante lanzar un ataque desde el este a las fuerzas otomanas apostadas en Siria. Mc Carthy, Justin. *Op. Cit.* Pág. 103.

⁵¹⁸ En Mayo de 1901 W. K. D'Arcy, un hombre de negocios británico que había conseguido enriquecerse en Australia, obtuvo del shah de Persia una concesión para la extracción de crudo en el centro y sur de Persia. Sus ingenieros encontraron petróleo en Masjid-i-Sulaiman el 26 de Mayo de 1908 y este éxito dio la oportunidad a D'Arcy para formar la Anglo-Persian Oil Company fundada en 1909. Durante el periodo de 1909 a 1914 la actividad en 'Arabistân aumentó considerablemente y Basora fue uno de los puntos donde esta actividad tuvo mayor incidencia. Las instalaciones para la primer refinería fueron terminadas en 1912, y la producción de combustible alcanzó durante los dos años siguientes 250,000 toneladas al año. En la primavera de 1914 el Imperio británico demostró un gran interés por este yacimiento y a través de una iniciativa de Winston Churchill, el Imperio británico adquirió un gran número de acciones que le permitían tener una posición importante en las decisiones de la compañía. Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 71-72.

⁵¹⁹ Morley, F. J. *The Campaign in Mesopotamia, 1914-1918*. Vol I. Her Majesty's Stationery Office (H.M.S.O.) Londres 1923-27. Pág. 82.

⁵²⁰ El Secretario de Estado para la India escribió en una carta privada al Virrey después que la Expedición militar partiese de la India que: "[...]de los varios objetivos que deben atender nuestras fuerzas en el Golfo, siempre he considerado primordial mantener nuestra alianzas con los líderes árabes en la región como prioridad de la campaña y la protección de los yacimientos de petróleo secundarias." Carta de Lord Crewe al Virrey de la India, el 9 de octubre de 1914. *Ibíd.* Vol. I. Pág. 95.

⁵²¹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 71-72.

⁵²² *Ibíd.* Y en Sorkhabi, Rasoul. The Centenary of the First Oil Well in the Middle East. Geo Ex Pro. Issue 5. Vol, 4.

2008.<http://www.geoexpro.com/article/The_Centenary_of_the_First_Oil_Well_in_the_Middle_East/

descubiertos yacimientos petrolíferos en la actual Irán y la importancia crucial que tenía asegurar el tránsito terrestre (ferrocarril) por las nuevas rutas de Baluchistán y Afganistán y el comercio marítimo por las aguas del Golfo Pérsico fueron algunas de las principales razones de peso en la decisión que llevó a la ocupación de Iraq. El puerto de Basora se convirtió en un enclave fundamental en la ruta comercial indo-británico⁵²³, y por ejemplo, Winston Churchill, mencionó en un comunicado al personal inglés destinado en Iraq en 1919: “*Palestina, Arabia, Persia (Irán) y Mesopotamia (Iraq) forman un arco importante de unión en un área contigua bajo la influencia británica, que se extiende desde Egipto hasta la India.*”⁵²⁴

La campaña militar en Iraq tendrá varias fases y demostró ser más complicada de lo que ninguno de los oficiales británicos hubiese previsto.⁵²⁵ El inicio de la campaña fue un éxito, y las fuerzas del General Delamain no encontraron gran oposición en su avance, llegando a tomar la población de Qurna el 9 de diciembre de 1914, región caracterizada por ser un terreno fértil al estar en la intersección entre los ríos Tigris y el Éufrates en el lago de Hammar.⁵²⁶

Este triunfal comienzo de la campaña despertó la euforia entre los mandos y los hombres del ejército, que evidentemente tuvieron la tentación de continuar el avance. El comisario Cox sugirió en una nota a Londres un avance inmediato sobre la ciudad de Bagdad, pero la *Oficina de Asuntos Indígenas* rechazó la petición sin descartar la posibilidad⁵²⁷. Así, la campaña continuó su avance lentamente hacia el norte y en marzo de 1915 el comandante en jefe, Sir Beauchamp Duff, dio las instrucciones pertinentes a Sir John

eb6bc466.aspx>.

⁵²³ Peter Sluglett. *Op. Cit.* Págs. 2 y 3.

⁵²⁴ The Situation in Mesopotamia with Notes on the Expenditure. Memorandum by the Secretary of the State for War. Winston S. Churchill. CAB 24/93. Noviembre de 1919. *Op. Cit.* Pág. 2.

⁵²⁵ En este punto nos ocuparemos del desarrollo militar de la campaña en Iraq. Sin embargo me gustaría matizar que el objeto principal en el estudio de este aspecto de la ocupación es en relación a su conexión con el establecimiento a posteriori de una maquinaria administrativa. Hay numerosos registros oficiales, así como estudios de especialistas, que registran con detalle el desarrollo de la campaña militar. Obras como la de S. H. Longrigg *Iraq 1900-1950* y el oficial británico A. T. Wilson y sus experiencias en la campaña militar de Iraq: *Loyalties, Mesopotamia 1914-1917 o Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties*, que ya son clásicos dentro del estudio de la historia y el efecto del colonialismo en Iraq. También es de un gran valor sin duda los documentos de la Oficina Pública de Archivos que podríamos dividir en la documentación del Ministerio del Aire, que incluye información muy extensa y variada de las operaciones militares como de inteligencia realizadas entre 1914 y 1930; y los archivos de la Oficina Colonial que recopilan gran cantidad de datos relacionados con la maquinaria administrativa y el funcionamiento de los territorios bajo el Mandato inglés. Además de estos testimonios, aún permanecen sin publicar documentos que provienen de instituciones como Cartas y Archivos políticos y Secretos en La Biblioteca de la Oficina de Indias. Así como toda la correspondencia Inter-departamental sobre Mesopotamia entre los años de 1914-1921, que bien podría ayudarnos a comprender mejor el desarrollo administrativo de la campaña.

⁵²⁶ Ver mapa de Iraq. n° XX en Longrigg. T. H. *Iraq, 1900 to 1950*. Oxford University Press. Londres-Nueva York-Toronto. 1953. *Map at end*.

⁵²⁷ “...No estamos preparados para permitir un avance sobre Bagdad actualmente...” Correspondencia con el Virrey, 27 de diciembre de 1914. “Report of the Commission appointed to Inquire into the Origin, inception, and Operation of the War in Mesopotamia. Cmd. 8610, 1917.”, Pág. 16. en Peter Sluglett. *Op. Cit.* Pág. 51.

Nixon, nuevo comandante de las Fuerzas Indias Expedicionarias (FEI) 'D' de preparar los planes para una efectiva ocupación de la provincia o *wilaya* de Basora, con el objetivo claro de ocupar esta ciudad y de preparar el subsiguiente avance hacia Bagdad.⁵²⁸

Sin embargo, la Decisión de Marchar sobre Bagdad no pudo ser efectiva debido a que el General Nixon, Comandante en Jefe de las Operaciones en Mesopotamia, consideró la necesidad de reforzar la avanzadilla con dos divisiones más de las que, sin embargo, no disponía en aquel momento⁵²⁹ Esto permitió el repliegue y el refuerzo del ejército otomano que comenzó su ofensiva en diciembre de 1915 y provocó la retirada de las tropas lideradas por Townshend hacia el sur, hasta la población de Tesifonte y finalmente hasta Kut, donde los combates se endurecieron aproximadamente cinco meses, hasta la rendición final de sus fuerzas británicas. Este revés en la campaña de ocupación tuvo consecuencias importantes. El Departamento Militar del Gobierno de la India fue relevado de su mando el 3 de febrero de 1916. La Fuerza Expedicionaria 'D' se transformó en la Fuerza Expedicionaria de Mesopotamia (MEF), y la Oficina de Guerra pasó a tener el mando de todas las operaciones.⁵³⁰

Mientras tanto en Cairo, Lord Kitchener y Sir M. McMahon continuaban con sus negociaciones con el *ṣarīf* *Hussaīn* y su hijo 'Abdallāh. Éste había entablado relaciones con el Comité Central Nacionalistas Árabe en Damasco que había reconocido la autoridad del *ṣarīf* para negociar tales asuntos con las autoridades británicas.⁵³¹ En una de sus reuniones demarcaron las supuestas fronteras de los territorios árabes: *“los países árabes, más allá del norte de Mersin y Adana, 37° latitud norte, y pasando por Birecik, Urfa, Mardin, Midiat y la Isla de Amadia, cercana la frontera con Pérsia. En el este, con las fronteras Persia y el Golfo de Basora; en el sur, con el Océano Índico, con la excepción de Adén que continuará como está, y en el oeste con el Mar Rojo, el Mar Mediterráneo hasta Mersina”*.⁵³²

El Imperio británico, lejos de comprometerse en detalles de esta índole, continuó negociando cada ciudad y territorio que los árabes demandaban. Británicos y franceses presentaron diversas excepciones a las demandas territoriales árabes. Los franceses a través

⁵²⁸ Report of the Commission appointed to Inquire into the Origin, inception, and Operation of the War in Mesopotamia. Cmd. 8610, 1917.

⁵²⁹ En el Informe realizado por la Comisión de Mesopotamia: *“la opinión de los expertos era unánime en el asunto de vencer y ocupar Bagdad con las fuerzas existentes. Esta posibilidad significaba asumir un gran riesgo, y en la tarea de mantener Bagdad ocupada el General Nixon debía haber reforzado las fuerzas con dos divisiones. Sin embargo algunos expertos apuntan a que las fuerzas actuales de Nixon eran suficientes en un primer momento para ocupar Bagdad”*. “Mesopotamia Commission Report.” *Op Cit.* Pág. 20.

⁵³⁰ Peter Sluglett. *Op. Cit.* Pág. 52.

Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. Noviembre 1918. CAP 24/68. Pág. 9.

⁵³² Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. Noviembre 1918. *Op. Cit* Pág. 5.

de Mark Sikes Picot intentaban mantener el control en partes de Siria y Líbano, mientras los británicos habían conseguido llegar a un acuerdo para tener a Iraq fuera del trato temporalmente.⁵³³ Así, el *ṣarīf Ḥussān*, declaró la guerra al Imperio otomano en honor a este acuerdo y tras establecer cuales eran los territorios que englobarían el mundo árabe. Existían excepciones importantes como Jerusalén o partes de Siria y otros territorios y, no fue hasta el final de la guerra cuando se llegó a un acuerdo sobre el estatus de varias ciudades. Una de estas excepciones fueron las provincias de Basora y Bagdad que según el acuerdo alcanzado con el *ṣarīf Ḥussān* en enero de 1916 estarían bajo “*medidas especiales de control administrativo*”. Es decir, controladas administrativamente por los británicos. Así, tal y como menciona el Memorando: “*el ṣarīf no presentó ninguna objeción, únicamente exigió el pago de una compensación monetaria a el mismo como representante de la Confederación Árabe durante el tiempo que perdurase el control inglés en Iraq.*”⁵³⁴

El asedio a Bagdad tuvo que esperar hasta 1917 y no provocó la rendición otomana inmediata que los británicos hubiesen deseado. Los combates continuaron durante semanas aunque con una intensidad menor y en general las fuerzas de ocupación británica fueron avanzando por territorio iraquí sin serios problemas. En mayo de 1917 Samarra fue ocupado, en septiembre la población de Ramadi conquistada y entre enero y febrero de 1918 el General Marshall dirigió las operaciones para ocupar Kirkuk, a unas 200 millas al norte de Bagdad. Las operaciones disminuyeron en intensidad debido a que varias unidades de las Fuerzas Expedicionarias de Mesopotamia fueron transferidas a otros enclaves cruciales de la guerra, en especial a Palestina y Salónica.

En los últimos días de la guerra tanto la ciudad como la provincia o *wilaya* de Mosul fueron ocupadas. En concreto, tres días después de haber firmado los otomanos el Armisticio de Mudros, el 30 de octubre de 1918.⁵³⁵ Los otomanos protestarían enérgicamente contra esta acción ya que supuestamente el conflicto ya había terminado. El Armisticio fue firmado en el buque británico *Agamemnon*, y significó tanto el final de la guerra como el ocaso de la supremacía otomana en Oriente Medio. El armisticio que en principio tenía el carácter de un alto el fuego, tuvo consecuencias importantes para otomanos e iraquíes ya que significó la anexión de toda una provincia donde vivían

⁵³³ *Ibíd.*

⁵³⁴ Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. Noviembre 1918. *Op. Cit* Pág. 9.

⁵³⁵ F.A.K Yasamee. “Mondros”. Artículo extraído de la Enciclopedia Islámica, Cd-Rom. Edition v. 1.1. Los otomanos temían que si los británicos controlaban el Kurdistan iraquí, el nacionalismo kurdo se extendería por todo Turquía. Sluglett, Peter. *The Kurdish Problem and the Mosul Boundary: 1918-1925. Britain in Iraq: 1914-1932*. Londres, Ithaca Press, 1976. Págs. 116 – 125.
<<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/169/36383.html>>

ciudadanos de origen kurdo.⁵³⁶ La anexión de Mosul no entraba en los términos firmados en el armisticio y desde la creación de Iraq como estado soberano e independiente esta anexión ha sido una fuente de disputas entre Turquía, Iraq y el pueblo kurdo.⁵³⁷ Sin embargo, Winston Churchill reconoció en un memorando dirigido al personal inglés en Iraq que afirmaba: *“el poder movilizador del futuro en el mundo será el petróleo”*.⁵³⁸ Y añadió: *“los pozos de petróleo del sur de Persia, ahora bajo el control británico, son extensísimos y de los mejores que existen en el mundo. La provincia de Mosul, y las riberas medias del río Éufrates, prometen abastecernos con grandes cantidades de petróleo, aunque su capacidad no ha sido comprobada [...]. En el presente, debemos tener muy claro mantener lo que hemos ganado después de tanto esfuerzo y sangre derramada en la ciudad de Mosul. Si llegamos a confirmar su potencial petrolífero justificaría todos los esfuerzos para su ocupación.”*⁵³⁹

Sin embargo, uno de los asuntos que nos interesan especialmente en la campaña fue la creación de una administración civil en los territorios ocupados y el recibimiento que recibieron las fuerzas ocupantes. El Imperio británico había declarado públicamente desde el inicio de la campaña que su objetivo era liberar el pueblo de Iraq del yugo otomano y por lo tanto habían llegado a estas tierras como libertadores, no como fuerzas ocupantes. Así lo presentó el General Maude en 1917 en un intento claro del Imperio británico por atraer la cooperación árabe en la campaña.⁵⁴⁰ Los británicos anunciaron que aquellos que se resistiesen a la ocupación verían sus pertenencias confiscadas.⁵⁴¹ La población árabe y sus dirigentes mantuvieron una posición neutral en parte debido a la incertidumbre de quien ganaría la guerra y como observa Ireland: *“en este periodo, debido a la falta de garantías sobre las promesas [aliadas], la gran mayoría de los árabes, tanto campesinos como beduinos cuidaban de no comprometer su posición y nunca se comprometían enteramente”*.⁵⁴²

Los británicos buscaron apoyo entre los principales líderes tribales y comerciantes de Basora, Bagdad y Mosul que se oponían al Imperio otomano tales como *Sayyid Talib* de Basora, o el *šāṭj* de Kuwait o el *šāṭj* de *Muḥammerah*.⁵⁴³ También buscaron el apoyo entre las

⁵³⁶ Los otomanos temían que si los británicos controlaban el Kurdistán iraquí, el nacionalismo kurdo se extendería por todo Turquía. *Ibíd.*

⁵³⁷ *Ibíd.*

⁵³⁸ The Situation in Mesopotamia with Notes on the Expenditure. Memorandum by the Secretary of the State for War. Winston S. Churchill. Noviembre de 1919. CAB 24/93. *Op. Cit.* Pág. 2.

⁵³⁹ *Ibíd.*

⁵⁴⁰ Ireland. P. W. *Iraq. A Study in Political Development*. Jonathan Cape. Thirty Bedford Square. London. 1937. Págs. 70-71.

⁵⁴¹ *Ibíd.*

⁵⁴² *Ibíd.*

⁵⁴³ Ulrichsen, Kristian Coates. 'The British occupation of Mesopotamia, 1914-1922', *Journal of Strategic Studies*, 30:2, Routledge. Pág. 349 – 377. <URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01402390701248780>>.

tribus que forman la confederación de los “*al-muntafiq*”⁵⁴⁴ y que dominaban la región central del país y con los kurdos de la región de Mosul a través del *šāḥ Mahmūd*.⁵⁴⁵ Los británicos creían que si conseguían el apoyo de los principales líderes tribales mantendrían su control. Esta era una política completamente opuesta a la política de modernización que había intentado llevar a cabo el CUP en Iraq desde hacía unos años y que había favorecido principalmente a los centros urbanos.⁵⁴⁶ De hecho, varias tribus del centro o el sur de Iraq, se habían mantenido fuera de la influencia de la Sublime Puerta.⁵⁴⁷ La estrategia británica consistió en ofrecer recursos e influencia a aquellos líderes tribales que prometiesen su alianza a la corona británica. Ireland además nos recuerda que la campaña duro años y, por lo tanto, hubo la necesidad de crear un sistema administrativo que garantizase el funcionamiento de la compleja y vasta maquinaria militar y el centro de las operaciones se estableció en Bagdad.⁵⁴⁸

Desde allí, el ejército tuvo la tarea de establecer un mecanismo administrativo que incluyó a la policía y sistema judicial. En este sentido el alto comisionado, sir Henry Dobbs, introdujo en 1916: las Normas de las Disputas Civiles y Penales de las Tribus, o en inglés: “Tribal Criminal and Civil Disputes Regulations”, que esencialmente establecían dos códigos judiciales distintos, uno para el entorno urbano y otro para el entorno rural.⁵⁴⁹ La creación de los juzgados tribales dio un gran poder a algunas tribus, ya que algunos de sus líderes podían juzgar a miembros de su tribu y recaudar impuestos.⁵⁵⁰ Según el Imperio británico, los líderes tribales eran los árabes más justos y nobles porque no se habían contagiado del despotismo oriental típico de los turcos otomano y árabes urbanos.⁵⁵¹

La estrategia británica de utilizar a las tribus tuvo un efecto contraproducente a largo plazo ya que su intromisión alteró progresivamente la estructura política y social de las tribus, pero durante estos primeros años de ocupación fue muy efectiva a la hora de eliminar progresivamente la influencia turca sobre Iraq. Más adelante, en 1920, las tribus se unirían y se alzarían en armas en contra la ocupación.⁵⁵² Así, desde los primeros años de la ocupación, el ejército inglés comenzó a interferir constantemente en los asuntos sociales, locales, económicos y políticos en Iraq. Además, en los últimos años de guerra, la escasez de alimentos aumentó y los precios de los productos más básicos subieron

⁵⁴⁴ Dodge, Toby. *Op. Cit.* Pág. 60.

⁵⁴⁵ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 116-117.

⁵⁴⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 19.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 70-71.

⁵⁴⁹ Ulrichsen, Kristian Coates. *Op. Cit.* Pág. 356.

⁵⁵⁰ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 37. También Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 29

⁵⁵¹ Ulrichsen, Kristian Coates. *Op. Cit.* Pág. 356.

⁵⁵² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 40.

considerablemente⁵⁵³ Esto propició que la población identificase la dureza y miseria de la posguerra con la ocupación militar extranjera que se estaba desarrollando y su apoyo se fue desvaneciendo paulatinamente.

⁵⁵³ Dodge, Toby. *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied* (London: C. Hurst 2003). Pág. 63.

Capítulo 6

Administración de los territorios ocupados y la fundación de un gobierno directo en Iraq.

*“Lejos de desear imponer en la población de estas regiones ninguna institución en particular, [estas potencias] se preocuparon por asegurar su apoyo y la asistencia necesaria para el funcionamiento del gobierno y la administración que deberán ser reconocidos por el pueblo. Asegurar la igualdad e imparcialidad de la justicia, y facilitar el desarrollo económico del país a través de la inspiración y la iniciativa local, difundir la educación, poner fin a los problemas que durante tanto tiempo han sido manipulados por el gobierno turco. Esta es la política que mantiene los dos gobiernos aliados [Francia e Inglaterra] en los territorios liberados.”*⁵⁵⁴

6.1. La Declaración anglo-francesa y su impacto en Iraq.

Las autoridades británicas estuvieron indecisas sobre la conveniencia de crear una administración propia en Iraq, ya que según la legalidad internacional vigente, las convenciones de la Haya en 1890 y 1907 no obligaban al Imperio británico a crear una administración para este territorio. Aún así la necesidad de atender a las propias necesidades, unido al vacío legal dejado por los otomanos, hizo necesario crear algún tipo de administración.⁵⁵⁵ La única obligación que forzaba al Imperio británico a tomar en consideración las aspiraciones de la población “indígena” –término más común utilizando por los oficiales británicos para referirse a la población civil– fue tomada por el General Maude después de la ocupación de Bagdad en 1917 cuando prometió la liberación de Iraq. Más adelante, este compromiso volvió a tomarse cuando se hizo pública la Declaración Anglo-Francesa en noviembre de 1918. Esta declaración fue recibida con una mezcla de indignación y resignación por parte de los oficiales árabes que un mes antes habían entrado triunfantes en Damasco. La declaración obligaba al ejército árabe liderado por el hijo del *ṣarḥf Hussaīn, Faīṣal*, a abandonar la ciudad, pero no lo haría hasta 1920 cuando los franceses le obligaron a retirarse.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ *Arabs: The Anglo-French Declaration and the Declaration to the Seven, The Emergence of the Jewish Problem 1878-1939.* Oxford University Press, 1946. Pág.20.

⁵⁵⁵ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 74. También en Ulrichsen, Kristian Coates. *Op. Cit.* Pág. 350-351.

⁵⁵⁶ Khalidi, Rashid. *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*, Beacon Press, 2004. Pág. 22.

Las negociaciones anglo-francesas concedían a Francia la administración de Siria. Aún así, el pacto beneficiaba a Gran Bretaña considerablemente ya que aseguró el control directo de aquellas ciudades árabes que eran de importancia vital para los británicos. Así Londres aseguró su posición en las aguas del Golfo Pérsico e Iraq. La estrategia británica de no reconocer la legitimidad de un sólo líder local y mantener las negociaciones separadamente con cada uno de los jefes tribales fue dando sus frutos. Así el informe sobre las negociaciones entre el Imperio británico y los líderes árabes consideran que este objetivo había sido más o menos alcanzando: *“todas las promesas hechas por el Gobierno de su Majestad al šarīf Hussein son aparentemente compatibles con las promesas hechas a los líderes árabes independientes. Por un lado, está el problema de mantener los acuerdos de buenas intenciones con el šarīf como demandan los intereses ingleses y franceses en Mesopotamia, Palestina y Siria, mientras que al mismo tiempo debemos mantener la confianza de los líderes árabes independientes, este asunto esta aún por resolver.”*⁵⁵⁷

Las negociaciones siempre buscaban socavar las pretensiones territoriales de los líderes locales. Establecían pactos entre ellos separadamente sin que las otras partes tuviesen conocimiento de las negociaciones con otras partes. Un ejemplo claro y famoso de este tipo de política la encontramos en el pacto entre ingleses y líderes judíos sobre la creación de un estado judío en Palestina.⁵⁵⁸ La declaración Balfour contravenía muchos de las obligaciones adquiridas por los británicos con los árabes a través de las negociaciones efectuadas con el šarīf Hussaīn, que siempre se había negado a formar un país en Palestina basado en la religión judía, es decir, una sola de las comunidades que existían en Palestina.⁵⁵⁹ Las declaraciones y pactos que fueron publicados a partir de 1918, demuestran la supremacía europea a la hora de tomar decisiones que afectaban directamente a los pueblos en Oriente Medio. Justificó anexiones como la de Iraq y con grandes dosis de intimidación y paternalismo.

La Declaración anglo-francesa resumía el intento aliado por acomodar la posición árabe y su visión neocolonial. La declaración justificaba la ocupación de Iraq con fines libertadores y humanitarios: *“El objetivo que estamos persiguiendo Francia e Inglaterra en el Este[...] es la emancipación de sus gentes que durante tanto tiempo han sido oprimidos por los turcos y el*

⁵⁵⁷ Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. Noviembre 1918. CAP 24/68. *Op. Cit.* Pág. 17.

⁵⁵⁸ John, Robert. Behind the Balfour Declaration. Great Britain's War Pledge to Lord Rothschild. *Journal of Historical Review*. Invierno de 1985-6 (Vol. 6, No. 4). Esta es una presentación realizada en la quinta conferencia del IHR en 1983. <http://www.ihr.org/jhr/v06/v06p389_John.html>.

⁵⁵⁹ Memorandum on British Commitments to King Hussein. Inteligencia Británica y Ministerio de Asuntos Exteriores. Noviembre 1918. CAP 24/68. *Op. Cit.* *Op. Cit.* Pág. 9.

*establecimiento de gobiernos nacionales y una administración que se derive de la iniciativa y la libre elección de su población indígena. Para poder llevar acabo estas acciones Francia y Gran Bretaña animan conjuntamente a la asistencia en el establecimiento de gobiernos indígenas en Siria y Mesopotamia, ahora liberados por los Aliados, y en los demás territorios liberados, a los cuales aseguraremos y reconoceremos una vez sean establecidos.*⁵⁶⁰ La declaración permitía a las fuerzas aliadas justificar la ocupación en función a la ‘asistencia’ que prestaban a estos países para que pudiesen alcanzar su independencia. Esta asistencia permitiría la presencia de tropas y personal civil aliado en las provincias. Sin embargo, la Declaración promete la creación de gobiernos nativos, en aquellos territorios liberados. Este language explica el buen recibimiento que tuvo la Declaración entre líderes árabes como *Faiṣal*, que veían en ella la realización de algunas de las promesas británicas, pero al mismo albergaba serias dudas de cómo los británicos iban a tener en consideración la opinión de la población.⁵⁶¹ Estas dudas estaban bien infundadas como explicaremos a continuación, los aliados estaban decididos a mantener el control de cualquier gobierno que generase los mandatos, debido principalmente a consideraciones geoestratégicas y económicas.

Los oficiales británicos reconocían que la retirada del Imperio británico permitiría la vuelta de Turquía a Iraq, y esta era una posibilidad que el Imperio británico quería evitar a toda costa. Era por lo tanto necesario mantener el control de estos territorios aunque fuese militarmente. Aún así, existían discrepancias sobre como administrar las provincias, y el papel que tendrían que jugar las fuerzas armadas en este proceso. Mientras algunos oficiales británicos consideraban necesario anexionar las provincias y mantener un control directo, era también costoso y difícil sostener dicho tipo de administración. También, a lo largo de la guerra, los británicos necesitaron la asistencia militar árabe, para frenar y expulsar al ejército otomano en el Hiyaz, y estas alianzas habían generado grandes expectativas entre estos líderes, que esperaban recibir una compensación por su colaboración con los aliados. Este fue el caso por ejemplo del *ṣarīf Ḥussān*, que estableció un pacto o acuerdo que consistía en asegurar la emancipación de los pueblos árabes y su derecho a la autodeterminación. Los británicos después de la guerra por el contrario, consideraban este pacto vago, impreciso y carente de vinculación legal, ya que no era en realidad un tratado. No obstante, existía otro problema.

La posición árabe contaba además con el apoyo del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson que a pesar de ser Aliado de Gran Bretaña, no tuvo

⁵⁶⁰ Parker, James. *Op. Cit.* Pág. 20.

⁵⁶¹ Allawi, Ali A. *Faisal I of Iraq*. Yale University Press. 2014. Pág. 172. EPUB.

conocimiento de los pactos secretos entre ingleses y franceses en Oriente Medio hasta prácticamente el final de la Guerra. Los *Catorce puntos* o *Fourteen Points* rechazaban las negociaciones secretas (Punto I) y reconocía el derecho de las colonias a decidir sobre sus futuro: “*Un libre acuerdo, receptivo, y completamente imparcial de todas las demandas coloniales, basado en la observación estricta del principio que determinó todas las cuestiones relacionada con la soberanía, los intereses de las poblaciones involucradas deben tener el mismo peso que las justas demandas del gobierno cuyo título queda por determinar.*”⁵⁶² El modelo colonial inglés estaba en entre dicho y los británicos necesitaba negociar a nivel internacional una fórmula que reconociese su presencia en sus colonias y, en especial, aquellas que había adquirido debido a la caída del Imperio otomano, tal y como menciona expresamente el punto XII de la declaración de Woodrow Wilson: “*La región turca del actual Imperio Otomano tendrá asegurada su soberanía, pero las otras nacionalidades que están ahora bajo el dominio turco tendrán indudablemente que tener asegurado el derecho a la vida y deberán tener ampliamente la oportunidad de desarrollarse autónomamente sin molestias...*”⁵⁶³ Estados Unidos estaba consolidándose como una de las potencias más importantes e influyentes en el mundo y, Gran Bretaña, no podía ignorar esta declaración que reconocían parcialmente la soberanía de pueblos y regiones (v.g. Imperio otomano) que estaban antes abiertas a la expansión y dominio colonial.⁵⁶⁴

Aún así, el gabinete conservador del Primer Ministro Lloyd George aprovechó su elección en 1916 para reformular los objetivos británicos en Oriente Medio. Tanto Woodrow Wilson como Lloyd George compartían el objetivo de terminar con el Imperio otomano y ofrecer una vida mejor a las comunidades que vivían en la región, pero se diferenciaban en un punto fundamental. Wilson rechazaba la anexión de territorios a diferencia de L. George que parecía decidido a sacar una recompensa por el trabajo y esfuerzo realizado durante la guerra.⁵⁶⁵ Fromkin describe la visión de Lloyd George de este modo: “[...] *utilizaba la retórica de liberación nacional y proporcionar a Oriente Medio de un mejor gobierno que el que podía tener por si mismo. En este asunto, sus objetivos coincidían con los del Teniente Kitchener que ejercían un control exhaustivo de la política británico-egipcia en Oriente Medio; las probabilidades de que esta política fue implementada en la realidad aumentaron considerablemente.*”⁵⁶⁶

⁵⁶² President Woodrow Wilson’s Fourteen Points. Delivered in Joint Session, January 8, 1918. Brigham Young University. 1996. Disponible en: <http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1918/14points.html> o también en British and Foreign State Papers. Vol CXI. Londres, 1918. Pág. 950. También en The World War I Document Archive (<http://www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/>).

⁵⁶³ *Ibid*

⁵⁶⁴ Conferencia del Gabinete de Guerra. 22 de octubre de 1918. CAB 23/14. *Ibid*.

⁵⁶⁶ *Ibid*.

Las conferencias de Paz de París en el verano de 1919 permitieron a Gran Bretaña establecer la solución a nivel político e internacional que necesitaba para justificar su control sobre Iraq, y atender a las demandas internacionales que pesaban sobre sus colonias. Así en el párrafo primero está estipulado: “*Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los estados que gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno. El bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de esta misión.*”⁵⁶⁷

Y en el párrafo cuatro del artículo 22 del Tratado de Paz entre las fuerzas aliadas y Alemania, se establece que: “*...Ciertas comunidades que formaban parte del Imperio otomano han alcanzado un estado de desarrollo donde su existencia como naciones independientes puede ser provisionalmente reconocidas, sujeta al consejo administrativo y ayuda de un Mandato hasta que llegue el tiempo en que puedan mantenerse por sí mismo. Los deseos de estas comunidades deben ser una consideración principal en la selección del Mandato.*”⁵⁶⁸

Estas declaraciones mencionan claramente un compromiso por parte de Londres en la creación de una administración y gobierno indígena y más aún, anima a contar con la aprobación de la población en el proceso de creación de instituciones. Sin embargo, solo se reconoce la soberanía a Turquía mientras el resto de los pueblos, aquellos bajo dominio otomano, no podrían alcanzar la independencia hasta que cumpliesen una serie de condiciones establecidas por la Liga de Naciones. La declaración de soberanía para los pueblos árabes entre los que se encuentra Iraq estaba sujeta a la tutela y colaboración con un país mandatario. Esta postura dejaría perplejos a líderes nacionalistas iraquíes que estaban cansados de promesas que nunca se cumplían.⁵⁶⁹

Ahora bien, si tomamos la Declaración anglo-francesa de un modo literal esta podría haber servido para declarar la independencia de Iraq y Siria como argumentaban los nacionalistas árabes en Iraq y Siria. Sin embargo, el alto comisionado en Iraq Arnold T.

⁵⁶⁷ Mosquera, Andrés B. Muñoz. *El Derecho Internacional y el Conflicto Árabe-Israelí*. Edición Autor. Madrid, 1999. Pág. 101. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos/conarabeis/conarabeis.shtml>

⁵⁶⁸ Extracto del Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919. “The Treaty of Peace Between the Allied powers and Germany. The Protocol annexed thereto, the agreement respecting the military occupation of the territories of the Rhine, and the Treaty Between France and Great Britain respecting assistance to France of unprovoked aggression by Germany. H.M.S.O. Londres, 1919. Pág. 16. Disponible en Internet en “Documenting a Democracy. Australia’s Story Commonwealth Documents.” http://www.foundingdocs.gov.au/text_only/places/cth/cth10.htm.

⁵⁶⁹ Allawi, Ali A. *Faisal I of Iraq*. Yale University Press. 2014. Pág. 349. EPUD.

Wilson rehusó contemplar esta opción ya que era inconcebible conceder tal grado de libertad al pueblo iraquí al que consideraban en el fondo ignorante, fanático, dividido y proturco.⁵⁷⁰ Wilson argumentaba que los nacionalistas en el fondo podrían tomar decisiones contrarias a sus intereses y permitirían la vuelta de los turcos a Iraq. El Imperio británico recibió una petición de los nacionalistas árabes apostados en Damasco, muchos de origen iraquí, que habían luchado en el frente del Mediterráneo en contra del Imperio otomano.⁵⁷¹ Estos se consideraban aliados *de facto* del Imperio británico y demandaban la terminación de la administración militar en los territorios árabes ocupados como Siria e Iraq.⁵⁷² La Declaración anglo-francesa y los “Catorce puntos” del Presidente norteamericano Wilson impulsaron demostraciones populares tanto en Bagdad como otras ciudades iraquíes que podemos advertir como un claro indicador de las aspiraciones de independencia que albergaba el pueblo iraquí.⁵⁷³

6. 2. El malestar social y la desotomanización de la administración iraquí.

Uno de los problemas que no supo resolver el Imperio británico con celeridad fue renegociar las promesas hechas a sus aliados árabes y franceses. A lo largo de la guerra se habían producido cambios que ahora tenían que ser revaluados y, la participación del ejército árabe en la campaña complicaba aún más las cosas. La tendencia a reconocer sus derechos era manifiesta pero no existía un consenso sobre la Cuestión Árabe, tal y como aparece en muchos documentos.⁵⁷⁴ La indecisión británica a la hora de elegir líderes árabes para los territorios de habla árabe era manifiesta y soslayaba el hecho de que no existía tampoco una idea clara del tipo de gobierno que querían establecer en cada uno de los territorios. El Imperio británico se debatió entre ejercitar un control directo a través de oficiales británicos e indios o, indirecto que reduciría el número de personal británico e incorporaría iraquíes en puestos de la administración.

Los nacionalistas iraquíes apostados en Damasco intentaban ejercer la mayor influencia posible en cuanto a la formulación de la política británica en Iraq. Los jóvenes

⁵⁷⁰ Fromkin, David. *Op. Cit.* Pág. 449.

⁵⁷¹ Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. Future of Mesopotamia. From General Nouri Pasha to Major Young. Turkey. Code 44 File 2719 (to paper 6055). FO 371/5226. 1920. Pág. 4.

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 156.

⁵⁷⁴ Ver correspondencia “Candidates for the Emirate of Mesopotamia, including correspondence relating to the future King of Iraq, Faysal I.” FO 141/444/7. Correspondencia entre 1918-1921. The National Archives Key.

iraquíes entendían que en función de los acuerdos británicos con el rey *Ḥussān*, su hijo *'Abdallah* era el candidato legítimo e idóneo para el trono de Iraq. Según las correspondencia entre Said y Young, el Congreso de Iraq demandaba la proclamación de *'Abdallah* como rey, ya que tanto sunnitas como chiítas, aceptarían un monarca que descendiese directamente de la familia del profeta Muhammad o del Imam *'Alī ibn Abī Talib*.⁵⁷⁵ Los nacionalistas argumentaban que existía un descontento general en Iraq debido a la administración férrea que Wilson aplicó desde la firma del armisticio con Turquía. Las autoridades británicas no habían permitido todavía el uso de la bandera árabe en Bagdad y Mosul, y los estudiantes tampoco podían usar uniformes que utilizasen los colores de la bandera árabe.⁵⁷⁶ El malestar de la población aumentó tanto por el desdén de los británicos hacia la población, como por la utilización de métodos extremadamente autoritarios: “*En 1918, presenté al Gobierno británico a través del Coronel Cornwallis, entonces D. P. O en Damasco, un extenso memorando sobre la situación en el país y poniendo de relieve en aquel momento las causas del descontento y me aventuré a presentar unas pocas recomendaciones para mejorar las condiciones. Dije que la gente en Mesopotamia estaba preocupada por la adopción de una administración militar, y de no haber adaptado apropiadamente las formas de gobernar a las condiciones que allí existen desde hace siglos. El único remedio para restaurar la confianza popular, [...] y acercar las posiciones entre oficiales británicos y la población es, en mi opinión, la inmediata creación de una administración nacional y civil bajo la supervisión de la ocupación.*”⁵⁷⁷

El tipo de administración del alto comisionado Arnold T. Wilson se apoyaba principalmente en funcionarios británicos e indios, y únicamente empleaba a algunos árabes en posiciones bajas y carentes de importancia.⁵⁷⁸ El alto comisionado argumentó en varios de sus comunicados con Londres e India que su principal problema era la falta de personal cualificado para la administración en Mesopotamia. En un informe que Wilson mandó a Londres y la India, adjuntó un informe escrito por su secretaria personal, Gertrude Bell en octubre de 1919, que era parte del *Memorandum on Self-Determination in Mesopotamia* que enviado más adelante a la Liga de Naciones.⁵⁷⁹ En este informe encontramos más indicios de las causas y consecuencias de la eliminación de la

⁵⁷⁵ Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. *Op. Cit.* Pág. 6.

⁵⁷⁶ Suplemento a la declaración del 5 de abril de 1920. *Op. Cit.* Pág. 1.

⁵⁷⁷ Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. Future of Mesopotamia. From General Nouri Pasha to Major Young, Turkey. Code 44 File 2719 (to paper 6055). FO 371/5226. 1920. Pág. 4.

⁵⁷⁸ Ulrichsen, Kristian Coates. *Op. Cit.* Pág. 355-356.

⁵⁷⁹ Sluglett, Peter. *Britain in Iraq: Contriving King and Country, 1914-1932*. I. B. Tauris. Londres-Nueva York, 2006. Pág. 26.

administración otomana en Iraq. Los nacionalistas o “extremistas” —como eran llamados entonces— denunciaban el creciente número de refugiados iraquíes que emigraban a Siria y protestaban sobre la tiranía del gobierno británico. Bell argumentaba: “*Cuándo pregunté sobre que clase de gente que venía de Mesopotamia a Siria no recibí ninguna respuesta concreta. Supongo que son ex-funcionarios del gobierno anterior (otomano) que no han encontrado un lugar en la administración actual, y su número se ha exagerado*”.⁵⁸⁰ Es cierto que no tenemos datos concretos del número de iraquíes que emigraron en esta época pero al menos sabemos que existía tal emigración y que era un asunto que preocupaba tanto a nacionalistas de Iraq como de Siria, y así podemos observar en la correspondencia entre Nūrī as-Saʿīd y Young: “*Es muy significativo que muchos hombres notables que fueron invitados a formar parte de la administración rechazaron participar con una autoridad [militar] basada en tales principios*”.⁵⁸¹

Además poseemos el análisis que Yasīm Hāšimī, líder de *al-'abd* de Bagdad hizo de este asunto durante una entrevista con la secretaria personal del coronel Wilson, Gertrude Bell. Yasīm entendía que la tutela británica se había producido por el descuido manifiesto del sistema educativo en Iraq y criticó la falta de centros de enseñanza superiores que según sus palabras existían durante el periodo otomano: “*puedes crear a través de ellos buenos campesinos e ingenieros (en referencia a las escuelas técnicas) pero en el espacio de cincuenta años no seremos capaces de tener una clase de hombres bien educados que sean capaces de gobernar el país*”.⁵⁸² Obviamente los ingenieros eran capaces de realizar estas tareas, pero para los nacionalistas el Imperio británico estaba invirtiendo más en la formación de técnicos y campesinos que en personal preparado para la administración y el gobierno.

También es posible argumentar que este fue un error muy similar al cometido también por la administración norteamericana en Iraq durante la invasión de Iraq en 2003. El proceso de *de-ba'azificación* de la sociedad iraquí es un ejemplo claro que trataremos en profundidad más adelante. Es necesario recordar aquí, que el periodo británico intentó limpiar la administración de Iraq de cualquier elemento pro-turco mientras que durante la ocupación de la Coalición norteamericana se intentó evitar que los antiguos miembros del partido *ba'aṣ* continuasen en sus puestos de trabajo en la administración. La *des-otomaniización* de Iraq comenzó desde la entrada de los británicos en 1914 con Sir Percy

⁵⁸⁰ Enclosure. Syria Octubre de 1919. En Despatch from Civil Comissioner, Mesopotamia, to Secretary of State for India. *Op. Cit.* Pág. 9-10.

⁵⁸¹ Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. *Op. Cit.* Pág. 3.

⁵⁸² *Ibid.*

Cox⁵⁸³ y llegaría a su apogeo durante el final del mandato de Wilson, tal y como menciona Mr. Shuckburgh durante la reunión Inter-Departamental en mayo de 1920: *“hemos destruido completamente la administración turca en Mesopotamia y debemos tener mucho cuidado a la hora de introducir medidas que lo sustituyan”*.⁵⁸⁴ En el caso de la Coalición norteamericana, la *deba'azification* afectó a miles de trabajadores de la administración, la policía y el ejército y como, ocurriese en la época británica, cualquier persona sospechosa de colaborar con el régimen anterior fue perseguido o perdió su empleo lo que sin duda aumentó el descontento social.

Así, a medida que el gobierno británico directo iba ampliándose, las instituciones otomanas fueron desmanteladas.⁵⁸⁵ Una de las instituciones que se vio inmediatamente afectada fueron los Consejos municipales otomanos de carácter electo, que quedaron sustituidos por funcionarios británicos que desempeñaban su labor directamente a través de los notables locales que funcionaban como intermediarios y, en definitiva, eran los encargados de mantener el orden. Aunque esta forma de gobierno permitía en las zonas rurales una gestión indirecta, los funcionarios británicos no obstante mantenían el control.⁵⁸⁶ Esta fue una estrategia muy similar utilizada por la Administración de Coalición Provisional (CPA) durante su gobierno en Iraq.

Paul Bremer durante su estancia en Iraq dirigió el CPA compuesto por personal norteamericano y que asumió los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de Iraq desde abril de 2003 hasta su disolución el 28 de junio de 2004. El CPA compartió los poderes de administración de Iraq con un cuerpo político formado por expatriados iraquíes y antiguos opositores del régimen que fueron designados por el CPA y que recibió el nombre del Consejo de Gobierno iraquí⁵⁸⁷ que fue formado el 22 de julio de 2003.⁵⁸⁸ El CPA promulgó una serie órdenes que están en la página oficial del CPA y: *“son instrucciones vinculantes o directivas al pueblo iraquí que tienen consecuencias penales o tienen una relación directa con la forma en que los iraquíes están regulados, incluidos los cambios en la legislación iraquí.”*⁵⁸⁹ Una de las órdenes más

⁵⁸³ Slugglet, Peter. *Op. Cit.* Pág. 18.

⁵⁸⁴ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. Inter-Departmental Conference on Middle Eastern Affairs. FO 371/5226. 1920. Pág. 12.

⁵⁸⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 37.

⁵⁸⁶ *Ibid*

⁵⁸⁷ Miembros del Consejo de Gobierno en: Iraqi Governing Council. Wikipedia. Última modificación el 29 de agosto de 2013. <http://en.wikipedia.org/wiki/Iraqi_Governing_Council>.

⁵⁸⁸ Iraq Coalition Official Website. Section 1 Recognition of Governing Council. CPA/REG/13 July 2003/06.

<http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030713_CPAREG_6_Governing_Council_of_Iraq_.pdf>

⁵⁸⁹ Página oficial del Coalition Provisional Authority.

importantes, que tuvo además un impacto muy negativo en el periodo transitorio, fue la orden n° 1 que consistió en la *de-ba'azification* de la sociedad iraquí el 16 de mayo de 2003.⁵⁹⁰

Las funciones del Consejo de Gobierno fueron la aplicación de varias órdenes promulgadas por el CPA y la elaboración de Ley de Transición Administrativa o TAL⁵⁹¹ (Transitional Administrative Law) que funcionó como una Constitución provisional durante un periodo de tiempo –determinado específicamente en la misma ley– y en el cual se debía escribir la nueva Constitución y la convocar elecciones para la formación de un gobierno iraquí independiente y soberano.⁵⁹² Es decir, una calendario o agenda política para la devolución de la soberanía al pueblo iraquí. El CPA y el Consejo de Gobierno escribieron conjuntamente la TAL, y una vez esta fue terminada tanto el Consejo de Gobierno como el CPA fueron disueltos y sustituidos por un nuevo organismo conocido como el Gobierno Interino iraquí el 28 de junio de 2004, y que no era más que un versión ampliada del anterior gabinete.⁵⁹³ El CPA con la asistencia del Consejo de Gobierno diseñó las órdenes reflejadas en la TAL y que llevaron a la desmantelación de las instituciones que florecieron durante el gobierno de *Ṣaddām Ḥusayn*, y por lo tanto a la sustitución de raíz del sistema de administración y político *ba'azista*.⁵⁹⁴

Por otra parte, durante la ocupación británica, A. T. Wilson fue el responsable de introducir un nuevo sistema judicial con la creación del Departamento Judicial regido por el Código de los Territorios Ocupados de Bagdad y las Normas de las Disputas Civiles y Penales de las Tribus. Este sistema basado en la experiencia colonial india será posteriormente introducido en el derecho iraquí en 1924.⁵⁹⁵ Todas estas medidas eran signos inequívocos de que el Imperio británico estaba dominando el país.⁵⁹⁶ Esta fue una de las razones de peso que Wilson utilizó para aumentar el número de oficiales británicos e indios en todas las provincias árabes y rechazar la colaboración de iraquíes en puestos

<<http://www.iraqcoalition.org/regulations/index.html#Orders>>.

⁵⁹⁰ Iraq Coalition Official Website. COALITION PROVISIONAL AUTHORITY ORDER NUMBER 1 DE-BA'ATHIFICATION OF IRAQI SOCIETY. Section 1 Disestablishment of the Ba'ath Party. CPA/ORD/16 May 2003/01. <http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf>.

⁵⁹¹ La lista de regulación, órdenes, memorandos y anuncios públicos aprobados y publicados por el CPA pueden verse en la página del CPA que se encuentra en Internet. The Coalition Provisional Authority (<http://www.iraqcoalition.org/regulations/#Orders>)

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ Otterman, Sharon. 'Iraq: The interim government leaders'. Council on Foreign relations. 2 de junio de 2004. <<http://www.cfr.org/iraq/iraq-interim-government-leaders/p7664#p6>>.

⁵⁹⁴ Iraq Coalition Official Website. Coalition Provisional Authority order Number 1 de-Ba'athification of Iraqi Society. *Ibid.*

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*

relevantes políticos o de la administración. En 1917, por ejemplo, 29 de los 59 oficiales que trabajaban en la administración de Bagdad eran originalmente de la India. La misma proporción la encontramos en Basora. En 1920, un total de 2216 oficiales indios estaban trabajando junto a 1022 oficiales británicos, es decir un total del 69% de los trabajadores en la administración.⁵⁹⁷ Wilson no tenía ninguna duda de la relevancia y el poder que debía tener el alto comisionado y sus oficiales en toda las decisiones relacionadas con Iraq, y para conseguir este objetivo, Wilson buscó el apoyo de personalidades y *şayūh* importantes que favorecían la administración británica como varios notables en Diwaniya, Rumaitha, Nasiriya, Qal'at Sikar, Hai y Kut.⁵⁹⁸

Bremer tomó un rumbo similar durante su mandato y esta tendencia se mantuvo durante varios años después del que el CPA fuese disuelto. Por ejemplo, el número de funcionarios trabajando en Iraq en este periodo era en 2007 según el L. A. Times 180.000 civiles y de los cuales 21.000 eran norteamericanos, 43.000 extranjeros, y unos 118.000 iraquíes.⁵⁹⁹ Vemos como el porcentaje de extranjeros trabajando en la administración era menor que durante la época británica, pero estas cifras no incluyen por ejemplo el número de personal militar contratado que operó en el país, que en este periodo eran aproximadamente unos 160,000 soldados.⁶⁰⁰ Así es posible afirmar que ambas ocupaciones siguieron una estrategia similar, que consistió en la desmantelación de la administración anterior. El objetivo era la creación de una nueva, que por un lado permitiese el trabajo de los consejeros, y que por el otro, no estuviese “contaminada” por los funcionarios o miembros que pudiesen ser pro-otomanos o pro-*ba'azistas*, según la época.

⁵⁹⁷ Admin Report Baghdad, 1917, P, 3. Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 147.

⁵⁹⁸ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 157.

⁵⁹⁹ Miller, T. Christian. Contractors out number troops in Iraq. *L.A. Times*. Julio de 2007. <<http://articles.latimes.com/2007/jul/04/nation/na-private4>>.

⁶⁰⁰ *Ibid.* Según otras cifras el número de tropas en Iraq llegó a 166,000 en 2007. Steven Fainaru. 'Iraq Constructors Face Growing Parallel War'. *Washington Post*. 6 de junio de 2007. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061502602.html>>.

La ardua y complicada búsqueda de un monarca para Iraq.

*“Si el gobierno de su majestad iba a gastar dinero en Mesopotamia, no podía esperarse que Gran Bretaña consintiese aceptar a cualquier jefe de Estado que la Asamblea Nacional decidiese”*⁶⁰¹

Existían grandes dudas acerca de quien gobernaría Iraq desde que se inició la ocupación y, desde 1918, las conversaciones sobre este asunto se intensificaron. Los jóvenes nacionalistas iraquíes de Damasco demandaban un rey como 'Abdallah y según el Congreso de Mesopotamia: *“el Gobierno del país, se entiende, que será una monarquía de carácter constitucional, con instituciones representativas de las ciudades y pueblos”*.⁶⁰² Los candidatos que durante los años destacaron fueron, el *šaij* de *Mohammerah*, uno de los hijos del *šarīf Hussaīn*, 'Abdallah. También habían nombres como *Hādī Baša al-'Ūmarī*; un miembro de la familia del sultán de Egipto; y el *naqīb* de Bagdad 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī.⁶⁰³ Otros candidatos a pesar de solicitarlo fueron rechazados, como *Sayyīd Talīb* debido a su historial político durante el Imperio otomano.

Existían varias opciones sobre la mesa y la falta de un candidato que se perfilase como idóneo para Iraq era considerado como un síntoma de que quizás sería muy difícil encontrar la persona que pudiese ser reconocida tanto por sunnís, chiítas y kurdos como legítimo monarca. El *šaij* de *Mohammerah* fue descalificado por los problemas de sucesión que acarrearía. El *šaij* pertenecía a un tribu chiíta del sur y a pesar de que mantenía una buena relaciones con los *šuyūj* sunnís de Bagdad, se creía que su muerte traería disturbios sobre quién sería su sucesor y probablemente conflictos entre sunnís y chiítas. El comandante D. G. Hogarth, que participó en las discusiones que se estaban produciendo entre Cairo, Londres y la India sobre las candidaturas de otros líderes entre ellos el príncipe 'Abdallah expresó su opinión como una de las mejores soluciones al gobierno de Iraq: *“Tengo conocimiento de 'Abdallah indirectamente desde hace tres años. Parece el más hábil y menos*

⁶⁰¹ *Declaraciones de Winston Churchill* durante una de las reuniones del Cairo. Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921.I.-Event Leading Up To The Conference and Procedures Adopted. [old -CP 2866-, new -CAB 24/122-]. Marzo, 1921. Pág. 40.

⁶⁰² Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. *Op. Cit.* Pág. 3.

⁶⁰³ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 159.

*corrupto de sus hermanos, pero no ha nacido para gobernar [...]. Si fallamos, no veo otro magnífico candidato árabe como el disponible para Mesopotamia pero me gustaría expresar mi opinión aquí y decir que según nuestra obligación con el rey Hussein y sus hijos deberíamos promover inteligentemente instituciones republicanas en ambos países, Mesopotamia y Siria como el mejor modo de acomodar la complejidad de la diversidad de estos países y que con mayor probabilidad encajarán en un modelo federal.*⁶⁰⁴

Las palabras del Comandante D. G. Hogarth empiezan a dejar ver uno de los problemas más acuciantes en la historia de Iraq contemporáneo. La diversidad étnica y religiosa de la nueva entidad que el Imperio británico deseaba forjar en Iraq demostraba ser más complicada y difícil de manejar en el terreno y era evidente que un monarca que satisficiera a todos sería difícil de encontrar. Un sistema republicano y federal era una de las posibilidades que se ajustaban más a los promesas con el *šarīf Ḥussaīn*, y a las proclamaciones que los ingleses habían hecho desde la Declaración anglo-francesa. Sin embargo esta opción no fue considerada seriamente y podemos deducir que las posiciones de Gran Bretaña se formaban de acuerdo a los informes que el alto comisionado Wilson enviaba desde Bagdad. Gran Bretaña estaba buscando un monarca o *šarīf* capaz de mantener el orden y la paz en el territorio, pero al mismo tiempo, que no tuviese el poder de gobernar. En un telegrama del Ministerio de Asuntos Exteriores enviado desde París al alto comisionado en Egipto decía de un modo claro y rotundo que era lo que se esperaba de un monarca para Iraq: “Después de la Conferencia de Paz de París [...] de entre las alternativas posibles en la administración de Mesopotamia se ha considerado al *šarīf Abdullah* con el posible título de emir y, así les gustaría tener la opinión de los oficiales que le hayan conocido directamente. Usted entenderá que lo que se desea es un rey que acepte reinar pero no gobernar y que sus ideas religiosas sea de tal grado que sean aceptadas por el resto de *sheikhs* bajo su mando. [...]”⁶⁰⁵

Las preferencias de Londres eran claras, debían encontrar un monarca que pudiese permanecer bajo su control y al mismo tiempo averiguar, cuál sería la reacción de la población ante tal propuesta. Este mismo telegrama enviado desde Londres adjuntaba las notas de la reunión 39 y 44 que realizó el Comité Oriental, uno de los organismos de decisión más importantes en aquel momento, y fue donde el coronel Lawrence declaró, ya

⁶⁰⁴ Candidates for the Emirate of Mesopotamia, including correspondence relating to the future King of Iraq, Faysal I.” *Op. Cit.* Pág. 12.

⁶⁰⁵ Telegrama para el Alto Comisionado en Egipto. 26 de enero de 1919. En Candidates for the Emirate of Mesopotamia, including correspondence relating to the future King of Iraq, Faysal I.” *Op. Cit.* Pág. 17.

que era la única persona que conocía personalmente a 'Abdallah. El coronel declararía ante este comité que según sus observaciones los deseos de la población eran hostiles a considerar para el cargo a un único jefe de Estado que perteneciese a la familia del Šarīf Ḥussān.⁶⁰⁶

7. 1. La manipulación de la opinión pública iraquí.

Las autoridades británicas, incapaces de tomar una decisión sobre el asunto en su reunión 27 del Comité Interdepartamental en noviembre de 1918, enviaron órdenes al alto comisionado Wilson para realizar una encuesta o plebiscito que permitiese conocer la opinión de la población.⁶⁰⁷ En el telegrama enviado al Alto Comisionado en Bagdad decía: *“estamos impacientes por conocer la opinión de la población en varios asuntos específicos que les afectan: (1) Si son favorables a un único Estado bajo la tutela británica desde la frontera norte en Mosul hasta el Golfo Pérsico. (2) Y, si consideran que un árabe debe ser el jefe de este nuevo estado. (3) En este caso, ¿quién prefieren como líder? En nuestra opinión es muy importante la expresión de la opinión local sobre estos puntos, y tan importante que será anunciada al mundo como un pronunciamiento genuino de la población en Mesopotamia.”*⁶⁰⁸

El plebiscito brindaba una oportunidad a Wilson para manipular y controlar la opinión pública en Iraq y ganar tiempo. El alto comisionado tenía la seguridad de que la Declaración anglo-francesa fue un error que ponía en peligro la hegemonía británica en Oriente Medio y favorecía los intereses turcos en Iraq. Los resultados del plebiscito ejercerían una gran influencia en Londres a la hora de tomar decisiones sobre el futuro inmediato. Así, una vez recibió Wilson la orden de realizar el plebiscito, hizo todo lo que estaba al alcance de su mano para controlar los resultados.⁶⁰⁹ Por lo tanto, Wilson no realizó un plebiscito propiamente dicho, es decir, no hizo una consulta a escala nacional sobre las cuestiones que había enviado Londres, sino más bien realizó una serie de encuestas entre aquellos notables y personalidades provinciales de cierto calado y cuya

⁶⁰⁶ *Ibíd.*

⁶⁰⁷ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 159. También podemos encontrar una descripción detallada del mismo en la obra escrita por el coronel Wilson. Wilson, A. T. *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties: A Personal and Historical Record*, Londres, 1931. Pág. 111-113. También, para un resumen, de las preguntas que se realizaron en el Plebiscito, se puede ver online en el artículo de: Hyson, Cara W. F. *The Lost Plebiscite: It's still 1918 in Iraq*. American Diplomacy. UNC. Febrero, 2010. <http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2010/0103/comm/hyson_pleb.html>

⁶⁰⁸ *Ibíd.*

⁶⁰⁹ Ulrichsen, Kristian Coates. *Op. Cit.* Pág. 368.

opinión era proclive a aprobar la tutela británica.⁶¹⁰ Wilson envió órdenes muy estrictas a todos sus ayudantes donde se indicaba: “Una vez recibido este telegrama [...] debéis discutir las cuestiones que incluye este mensaje de un modo confidencial con todas las personalidades principales en su área, y verificar cuales es la tendencia de la opinión población. Cuando la opinión pública tienda a ser favorable a tomar una línea satisfactoria, estáis autorizados a convocar una asamblea entre todos los notables y šayḥs que tengan una opinión clara sobre las preguntas que se les envía y deberéis informarles que sus respuestas serán comunicadas por mi al gobierno. Cuando la opinión pública esté un poco dividida o incluso reacia a no ser favorable, tenéis que prescindir de convocar una reunión e informarme para más instrucciones. [...]. Cuando la opinión sea favorable es preferible y deseable que sea ratificado por el mayor número de firmas posibles.”⁶¹¹

El plebiscito discurrió entre 1918-1919 a través de las reuniones que números oficiales políticos británicos acordaban con aquellos šayḥ que eran “favorables”.⁶¹² Además el plebiscito fue llevado a cabo bajo unas estrictas medidas de seguridad que según las órdenes de Wilson estaban justificadas debido a los potenciales conflictos que podían surgir entre las diferencias etnias y confesiones.⁶¹³ El plebiscito dejó fuera de su ámbito de estudio a grandes secciones de la población y únicamente buscó la opinión de una oligarquía de notables y hombres influyentes que apoyaban la tutela británica.⁶¹⁴ Este es por ejemplo el caso de los distritos tribales y zonas rurales donde los oficiales británicos solo entrevistaron a algunos šayḥ y propietarios de grandes tierras. También observamos un caso similar en Basora y Mosul donde el alto comisionado y los oficiales británicos entrevistaron personalmente a varios šayḥ y propietarios que tenían relaciones con los oficiales británicos desde hace años, y por lo tanto no fue difícil contar con su apoyo. En Mosul recopilaron diez declaraciones de personalidades religiosas, siete de ellas pertenecían a comunidades no musulmanas que solicitaban el control británico.⁶¹⁵

Sin embargo, la manipulación de la opinión pública fue más complicada en Bagdad y en los lugares santos chiítas de Najaf, Kerbala y Kadhimain. El alto comisionado realizó una entrevista personal a los líderes chiítas más importantes que pertenecían al consejo 'aṣraf, así como a otros šayḥ y dignatarios de la ciudad y, a pesar de encontrar una mínima

⁶¹⁰ Marlowe, John. In Late Victorian, the Life of Sir Arnold Talbot Wilson. Cresset P. Londres, 1967. Pág. 139-140.

⁶¹¹ Memorandum 27190, Civil Commissioner to Political Officers, Bagdad, Noviembre de 1918.

⁶¹² Ulrichsen, Kristian Coates. Op. Cit. Pág. 368.

⁶¹³ Ireland, P. W. Op. Cit. Págs. 163.

⁶¹⁴ Marlowe, John. Op. Cit. Pág. 140.

⁶¹⁵ Ireland, P. W. Op. Cit. Págs. 168.

aceptación sobre la protección o tutela británica en ciudades como Najaf, existía la tendencia a exigir la creación de un gobierno árabe pero no siempre favoreciendo la aceptación de un emir como jefe del estado. Kerbala rechazó dar una opinión oficial y en Khadimain los principales *šayūj* e ulemas chiítas amenazaron con expulsar de las mezquitas a cualquiera que votara en favor de la tutela británica.⁶¹⁶

En la ciudad de Bagdad, el plan británico de organizar las entrevistas concienzudamente, no funcionó igual que en las otras ciudades. El alto comisionado mandó formar una serie de asambleas de dignatarios locales por cada una de las confesiones religiosas que existían en la provincia. Un juez o, *qāḍī* sunní debía elegir a 25 delegados sunníes, y un *qāḍī* chií, posición que no existía con anterioridad, debía designar a otros 25 delegados pertenecientes a su confesión.⁶¹⁷ El máximo representante de la iglesia cristiana debía escoger a sus representantes y el gran rabino de Bagdad a los representantes judíos. A pesar de que los oficiales británicos escogieron cuidadosamente a los miembros que participaron en estos comités, sus declaraciones no siempre favorecían los planes británicos de crear un Estado bajo el control del alto comisionado.⁶¹⁸ Las demandas de creación de un Estado árabe bajo un monarca musulmán eran prolíficas, en especial entre los círculos musulmanes de la ciudad que enviaron una declaración formal al alto comisionado: *“Hemos entendido que el objeto de los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia en Oriente es la liberación del pueblo, la constitución de gobiernos locales y la fundación de una administración práctica, según los deseos de los habitantes que son musulmanes pertenecientes a la nación árabe y que representan a los musulmanes tanto chiítas como sunnitas de Bagdad y sus suburbios. Resolvemos que el país que se extiende desde el norte de Mosul hasta el Golfo Pérsico sea un Estado árabe, encabezado por un emir musulmán, uno de los hijos de nuestros Sharif Hussain, y bajo el control de Consejo Legislativo Local asentado en Bagdad, la capital.”*⁶¹⁹ Estos resultados fueron ocultados por Wilson que únicamente presentó a Londres aquellos resultados que le eran favorables y apoyaban la tutela británica.⁶²⁰ Los resultados fueron incluidos en el *Memorandum on Self-Determination in Mesopotamia* que tuvo que redactar uno de los colaboradores más cercanos a Wilson, su secretaria personal, Gerturde Bell, que hasta el momento, en base a sus conversaciones con

⁶¹⁶ *Ibíd.*

⁶¹⁷ *Ibíd.*

⁶¹⁸ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 348. EPUD.

⁶¹⁹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 171.

⁶²⁰ *Ibíd.* También en Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 349. EPUD.

nacionalistas moderados como *Yasīm al-Hāšimī*, apoyaba los planes de Wilson de crear un administración civil gobernada por un emir y bajo la tutela británica.⁶²¹

Según los resultados recopilados por Wilson, la mayoría del pueblo iraquí aceptaba la anexión de Mosul, y varios dignatarios y *šuyūj* en las siete circunscripciones en las que estaba dividido el territorio habían mostrado su deseo por la tutela británica. En cinco de esas siete circunscripciones se manifestaba el deseo de un gobierno árabe pero matizaban, que debido a la falta de un consenso sobre un emir aceptable para todos, era preferible continuar con la protección británica. Además, en cuatro de las circunscripciones, se sugería que fuese sir Percy Cox el jefe del Estado y en tres circunscripciones, donde se había formulado el deseo de un gobierno árabe con un emir *jerife* fueron ocultadas, y sus opiniones presentadas como la obra de un grupo irresponsable y fanático empujados por el nacionalismo árabe.⁶²² Así, por ejemplo, la declaración de Bagdad fue desestimada como poco representativa de la población y en algunos casos los activistas fueron detenidos y deportados por su relación con actividades no autorizadas sobre el plebiscito.⁶²³

En un extenso artículo supuestamente escrito por el *šāij Mīrẓā Muḥammad Riḍa* o “*Tbn Arabi*” –pseudónimo que solía utilizar en sus escritos–, hijo de un líder tribal chií, influyente en Iraq y Siria llamado, *Muḥammad Tarīq aš-Širāzī*, encontramos datos muy interesantes de como una alianza entre sunnís y chiíes comenzaba a tomar forma.⁶²⁴ Los servicios de inteligencia británicos descubrieron la conexión que se estaba estableciendo entre varios *šuyūj* de Kerbaka, Najaf, Shamiyal, y Diwaniya, y el rey de *Ḥussaīn* y los líderes árabes que le apoyaban en Siria. El artículo se titulaba ‘[sic] *The aspirations of the Mesopotamian Arabs*’ y fue publicado en el diario damasceno “*Al-Mufid*” en enero de 1920.⁶²⁵ El artículo citaba un documento que fue publicado en el diario inglés ‘*The Times*’ que supuestamente había sido firmado por varios *šuyūj* y ulemas iraquíes el 7 diciembre de 1919.⁶²⁶

En el extracto del artículo que se incluye en los documentos británicos, se menciona repetidamente un artículo publicado en ‘*The Times*’, donde se afirmaba que estos líderes tribales no deseaban la nominación de un príncipe árabe debido a la ausencia de un

⁶²¹ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 26.

⁶²² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 171.

⁶²³ *Ibid.* También en Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 349. EPUD.

⁶²⁴ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 222. También en Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 40.

⁶²⁵ Traducción de un artículo de “Al Mufid”. Nacionalistas de Damasco. 5 de Enero de 1920. Oficina del Alto Comisionado, 16 de febrero, 1920. FO 371/5226. Pág. 33.

⁶²⁶ *Ibid.*

líder competente entre ellos. Además, su carencia de conocimiento y experiencia a la hora de emprender la elección, hacía imposible para ellos elegir a un príncipe árabe. El *šayḥ Muḥammad Riḍa* trató en su artículo de desmentir tal declaración y mencionó al respecto del artículo publicado en *'The Times'*: “esta declaración, recibida por el diario Times de *Sheikhs* y notables de Mesopotamia, es hasta donde yo sé, la expresión del programa político planeado por el ejército de ocupación para resolver la cuestión de Mesopotamia; -las autoridades militares están intentando imponer sus propias aspiraciones a cualquier costo...” Más adelante, en el mismo artículo, describe como las autoridades británicas a través de la presión e intimidación habían obligado a varios *šuyūḥ* a firmar esta declaración en contra de su voluntad: “reunieron a los *sheikhs* tribales en asamblea y les obligaron a firmar la declaración con sus firmas y sellos”.⁶²⁷

El plebiscito fue sin duda una oportunidad perdida y única para recopilar información sobre la formación de un futuro estado iraquí. Si se hubiese celebrado el plebiscito normalmente, hubiese jugado un papel fundamental en el diseño de una estrategia más apropiada para la administración del territorio. Además, la tendencia a ocultar datos sobre la opinión pública, tendría un efecto contraproducente y causaría un gran descontento entre la población que había sido ignorada en su gran mayoría. Hay que tener en cuenta que para Wilson un factor primordial para la imposibilidad de crear un estado árabe en Iraq, era la división étnica y confesional que existía entre las diferentes comunidades del territorio. La división de opiniones sobre el papel de la presencia británica y la elección de un monarca árabe apropiado era para Wilson, un síntoma inequívoco que las divisiones confesionales y étnicas harían imposible la creación de un estado árabe. Wilson escribiría a Londres el siguiente informe en noviembre de 1919: “4. *Creo que es imposible en estos tiempos crear un nuevo y estado árabe soberano a través de fines diplomáticos y administrativos en los territorios que han sido del Imperio otomano.*

5. A nivel local, creo que los sentimientos de la mayoría de los mahometanos en este país son hostiles a cualquier interpretación práctica de cualquier concepción que preveamos. Los kurdos más radicales en Mesopotamia, que son alrededor de medio millón, nunca aceptarán un jefe árabe, y son sin duda una fuerza muy desestabilizadora. Los chiíes en Mesopotamia, que son alrededor de un 1.300.000, no aceptarán una forma de gobierno árabe basado en la dominación sunnites y todavía no hemos diseñado una forma de gobierno árabe, excepto la división del país en Divisiones y Consejos provinciales, que han sido parcialmente aprobados y ahora están en fase de formación. Estos consejos no permitirán el monopolio político sunní. Hasta donde llega mi conocimiento, la asociación de jóvenes de Bagdad que

⁶²⁷ *Ibid.*

tiene su sede en Siria, no incluye ningún miembro chiíta. La comunidad chiíta no aceptará ver la vuelta de los turcos —pero una administración turca tendría menos dificultad en consolidarse en las provincias que un gobierno árabe; debido a la tradición de estos pasados 200 años y al prestigio del Sultán y el Califa.

*6. Si un gobierno árabe fuese constituido por decreto por la Liga de Naciones o por otra autoridad extranjera, y mantenido por un determinado periodo por nuestras armas y dinero, es mi creencia que la población árabe en su mayoría preferiría después de unos pocos años el retorno de los Turcos a un gobierno árabe amater. Las comunidades judías y cristianas que son unos 200.000 [...] solicitarían lo mismo, todas estas demandas serían muy difíciles de combinarse y se podrían extender a prácticamente por todo el Imperio otomano”.*⁶²⁸

Este informe muestra claramente su postura sobre la administración de Iraq. Un gobierno árabe no podría subsistir en un país tan dividido, y en cuestión de años los turcos volverían a recuperar sus territorios. Por lo tanto, la decisión de Wilson de prevenir la creación de un estado árabe en Iraq se sustentaba, entre otros asuntos, bajo la concepción fragmentada de la población iraquí. Esta estrategia con claros fines políticos, resaltaría y pondría de relieve conflictos confesionales entre sunníes y chiíes, y étnicos entre kurdos, turcomanos y árabes que en parte eran resultado de la debilidad del Imperio otomano a la hora de ofrecer seguridad y prosperidad económica en todas las provincias, pueblos y ciudades iraquíes.

Wilson estimó que estos nacionalismos eran excluyentes y serían incapaces de ofrecer un esquema unitario. Es decir, si los británicos se retiraban de Iraq y un gobierno árabe era instaurado: *“En los años venideros el nombramiento de un gobernador o alto oficial árabe, si no es únicamente como consejero, producirá el rápido decaimiento de la autoridad, ley y orden, que dará paso a la anarquía y el caos, y el movimiento que hemos empezado no será completado; el fanatismo y no el nacionalismo se convertirá en la nota dominante”.*⁶²⁹ Esta interpretación de la situación permitió a Wilson aumentar su control pero a expensas de crear una imagen parcial y conflictiva del país. El alto comisionado tuvo en cuenta solo aquellas opiniones que favorecían a sus posiciones, y rechazaba aquellas que estaba en desacuerdo; un posicionamiento que podría

⁶²⁸ Despatch from Civil Commissioner, Mesopotamia, to Secretary of State for India. From Brevet Lieut.-Col. A. T. Wilson, C.S.I., C.M.G., C.I.E., D.S.O., Acting Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad, to the Secretary of State for India, India Office, Whitehall, London, S.W.1. Office of the Civil Commissioner, Baghdad, 15th November 1919. No. 344436/75/19. CAB/24/96. Pág. 1.

⁶²⁹ Despatch from Civil Commissioner, Mesopotamia, to Secretary of State for India. *Op. Cit.* Pág. 2.

ser resumido con la expresión, “estás con o en contra de nosotros”. Esta visión alentaba a la radicalización y polarización de las divisiones internas.

El nacionalista iraquí, *Nūrī as-Saʿīd*, escribiría al Coronel Young en 1920: *“Justo después del Armisticio, la propaganda turca ha empezado a ser muy activa en la parte norte del país, aprovechándose de las condiciones adversas que se derivaban del impopular gobierno militar [británico]. El éxito de la propaganda se debe a las acusaciones en contra de los británicos de que influncian a una sección pequeña de la población, alienando sus simpatías y poniéndoles una vez más de su lado. En algunos lugares han adquirido tal dimensión que algunos oficiales británicos tienen la impresión de que los árabes tienen la intención de reinstaurar el gobierno otomano. La gente estaba preocupada debido a los rumores diseminados que, después de todos los sacrificios, Mesopotamia y Siria serán divididos y colonizados”*.⁶³⁰

Los resultados de las encuestas a la población –que fue erróneamente llamado plebiscito– fue bien recibido por Londres que en función de la opinión favorable de la población sobre la tutela británica, instaría a Wilson a proseguir con sus planes de crear una administración civil.⁶³¹ Sir Wilson tendría entonces la labor de elaborar un plan para un nuevo Gobierno que según las órdenes de Londres: *“debería tener un constitución flexible, que permita la participación de los diferentes elementos de la sociedad y que reconozca e incorpore las peculiaridades e idiosincrasia locales de tal modo que promueva la participación árabe progresivamente en el actual gobierno y administración, y prevenir que los árabes nacionalistas entren en oposición al control británico.”*⁶³²

7. 2. La Constitución y el gobierno propuesto por Wilson y el Comité Edgar Bonhan-Carter.

En la primavera de 1920, el alto comisionado tuvo preparado un esbozo o borrador de lo que sería una futura constitución. Este borrador preparado por Wilson fue enviado a sir Edgar Bonhan-Carter, jurista, que más tarde jugaría un papel clave en la redacción de una constitución permanente, y a otros oficiales como el gobernador político de Bagdad, el coronel F. C. C. Balfour, y a oficiales políticos en todas las divisiones.⁶³³ El borrador dice así:

- 1) *No habrá un Amir árabe. Iraq estará bajo un Alto Comisionado y tendrá*

⁶³⁰ Correspondencia entre el Mayor Young y Nouri Pasha, 5 de abril de 1920. *Op. Cit.* Pág. 1.

⁶³¹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 180.

⁶³² *Ibid.*

⁶³³ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 181-182.

por debajo a cuatro Comisionados controlando cada una de las provincias iraquíes: Basora, Bagdad, Éufrates y Mosul, y si el Kurdistan es incluido habrá cinco.

- 2) *La provincia de Mosul y Deir el Zur (actualmente en Siria) serán incluidas, así como la porción del Kurdistan que no será incluidas en la creación de un Estado para los asirios... Si es necesario se admitirá la inclusión de asirios.*
- 3) *El control británico, aunque ha sido expresado a través de palabras, será efectivo en la práctica y será asegurado tras la retención del adecuado poder militar y aéreo distribuido de tal modo que permita a las autoridades civiles mantener el orden.*
- 4) *Habrà apoyo financiero británico durante los primeros años, mediante la concesión de préstamos que serán devueltos a través de la recaudación de impuestos y que más adelante permitirá al Alto Comisionado disponer de los beneficios de otros sectores como el transporte, peaje en los puentes, plantas eléctricas, etc.”*

El plan de gobierno de Wilson incluía todos los elementos que podemos considerar como métodos de control directo, a través de la figura del comisionado, que estaría apostado en cada una de las provincias iraquíes junto a gobernadores provinciales en cada provincia y que debía provenir de la selección minuciosa de árabes con una buena educación y experiencia en la administración, preferiblemente en Siria.⁶³⁴ Por debajo del Comisionado, y los Gobernadores, estarían los Consejos Provinciales y por último los Consejos Locales. Los Consejos Locales serían elegidos por los oficiales británicos y no tendrían poder legislativo, únicamente actuarían como simples consejeros. Los miembros de los Consejos Locales elegirían a los miembros de los Consejos Provinciales que tendrían poderes únicamente a nivel local.⁶³⁵ La propuesta de Wilson fue formulada de este modo:

“Habrá dos cuerpos. Un Consejo de Estado bajo Sir Percy Cox, con un presidente árabe y once miembros de los cuales seis deben ser británicos y cinco árabes. El presidente y todos sus miembros deben ser nominados por el alto comisionado. Este debe ser el único cuerpo legislativo, el segundo cuerpo debe ser una Asamblea Legislativa sin que tenga una función legislativa. Está claro que esto no sería un gobierno árabe inspirado y asistido por los consejos británicos, sino un gobierno británico

⁶³⁴ *Ibíd.*

⁶³⁵ *Ibíd.*

*infundido con elementos árabes...[...] Accidentalmente, fuimos informados de que el sentimiento de la población en favor de un líder árabe, que podría ser únicamente Abdallah, iba creciendo en la población, especialmente entre la juventud. No había sitio para Abdallah en la constitución propuesta por el Comité de Bagdad por lo menos hasta dentro de dos años. El Coronel Wilson además mencionó: que había un partido proturco, que vivían en un mundo aparte, y todavía esperaban que los turcos volviesen a Mesopotamia, pero este grupo tenía poca importancia”.*⁶³⁶

Estas propuestas fueron además elaboradas por un comité liderado por sir Edgar Bonham Carter –que estaba formado exclusivamente por oficiales británicos y discutidas por el Comité Interdepartamental presidido por Lord Curzon en abril de 1920. Por otro lado, en el mes de abril, el Primer Ministro británico, Lloyd George, y el Primer Ministro francés, Alexandre Millerand, llegaron a un acuerdo en la conferencia de San Remo. Estos acuerdos solucionaban en parte las disputas que existían entre Francia e Inglaterra sobre Siria e Iraq, y aún más importante, asignaba a cada una de las potencias un Mandato que correspondía con sus zonas de influencia. Francia tendría el Mandato de Siria, e Inglaterra administraría el Mandato de Iraq. La provincia de Mosul formaría parte de Iraq y en compensación, Francia tendría la oportunidad de beneficiarse de la explotación de los pozos de petróleo iraquíes a través de una participación del 25% en la compañía Anglo-Turca que operaba en Iraq.⁶³⁷ Estos acuerdos tendrían que ser finalmente ratificados por la Liga de Naciones que así lo haría unos meses más tarde en diciembre de 1920.⁶³⁸

La propuesta que elaboró el Comité de sir Edgar Bonham Carter es el primer documento oficial británico donde se expresa claramente la intención del constituir una constitución.⁶³⁹ El borrador original de este documento fue enviado al alto comisionado en Bagdad el 26 de abril de 1920 y establece en sus primeros tres puntos como deberá ser el gobierno:

“1. Bajo el poder mandatario, el gobierno debe ser indígena.

2. El gobierno debe ser adoptado libremente por el pueblo pero el poder mandatario debe retener

⁶³⁶ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. Inter-Departmental Conference on Middle Eastern Affairs. Pág. 8.

⁶³⁷ Graham Fry, Michael et al. Guide to International Relations and Diplomacy. YHT. Ltd. Londres-Nueva York. Pág. 119.

⁶³⁸ Draft of the Mandate for Mesopotamia as submitted by Mr. Balfour on December 1, 1920, to the Secretariat-General of the League of Nations for the approval. The Council of the League of Nations. <http://www.archive.org/stream/draftmandatesfor00leagrigh/draftmandatesfor00leagrigh_djvu.txt>.

⁶³⁹ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. Secretary of State for India. Report Committee on Constitution for Mesopotamia. 7th June 1920. [P. 4243].

el poder suficiente para ejercitar las previsiones del Mandato.

3. La Constitución debe contener las previsiones suficientes que permitan al poder mandatario cumplir con su misión y asegurar el bienestar y desarrollo de las personas del pueblo. Esto implica el mantenimiento de la ley y el orden.”⁶⁴⁰

Este documento, deja claro en los tres puntos mencionados, que el poder mandatario tendría un poder de veto en las decisiones que tomase el pueblo y además poseería el monopolio de la seguridad y el uso de las armas. La justificación para mantener un control político tan estricto residía en las intrigas turcas que estaban teniendo un efecto negativo en Siria, y las inevitables restricciones que las condiciones que habían dejado la guerra en Iraq.⁶⁴¹ Más aun, como añade el texto: *“el pueblo no está acostumbrado a tener un debate libre, y a expresar sus opiniones en público”*. La idea era que el pueblo iraquí era demasiado inmaduro y dividido como para tomar decisiones que le afectase y, por lo tanto era recomendable que: *“tuviesen la oportunidad de ver un sistema de gobierno constitucional en funcionamiento por un breve espacio de tiempo, y tener la oportunidad de conocer las consecuencias de sus decisiones.”⁶⁴²*

La propuesta británica consideró que cualquiera que fuese el gobierno que se estableciese durante el Mandato sería temporal, y la Asamblea Legislativa que sería supuestamente elegida por el pueblo, discutiría la Constitución pero no tendría el poder de ratificarla.⁶⁴³ El poder mandatario se reservaba el derecho a mantener estos poderes durante un periodo de años y además se reservaba el derecho de realizar informes periódicamente sobre los avances del país.⁶⁴⁴ No tenemos que olvidar que para alcanzar la independencia según lo establecido en el Mandato, Iraq debía probar que era capaz de mantenerse por sí mismo, así que sin un informe favorable del poder mandatario no la alcanzaría. Este borrador además mostraba claramente cual era el sistema de gobierno que se buscaba para Iraq según el Mandato y, en gran media, ordenaba los órganos de gobierno, sus poderes y las responsabilidades que finalmente se pondrían en práctica. No habría un rey o emir hasta que las autoridades británicas ratificasen y evaluaran la opinión de la población, ya que según su análisis previos, no existía el deseo en la población de tener un emir, especialmente en las comunidades cristianas y judías.⁶⁴⁵ Aún así, el texto menciona que

⁶⁴⁰ *Ibíd.*

⁶⁴¹ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. *Op. Cit.* Pág. 4.

⁶⁴² *Ibíd.*

⁶⁴³ *Ibíd.*

⁶⁴⁴ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. *Op. Cit.* Pág. 7.

⁶⁴⁵ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. *Op. Cit.* Págs. 3-5.

algunos sectores de la población veían con buenos ojos la nominación de un emir sherifeo como el hijo de *Hussaīn*, *'Abdallah*, pero debido a la relación de este con los turcos y nacionalistas este candidato podría ocasionar problemas.⁶⁴⁶

El sistema de Gobierno provisional estaría formado por un Consejo de Estado y un Asamblea Legislativa, ambos organismos debían tener un presidente árabe a la cabeza. En el caso del Consejo de Estado estaría formado por un grupo de once personas que serían nominadas por el alto comisionado y tenía el poder de nominar o destituir a sus miembros. Más de la mitad de sus miembros serían funcionarios británicos y el restante sería funcionarios árabes.⁶⁴⁷ Además, como luego se discutirá, los árabes ocuparían los ministerios con menos importancia. Esta división concedía evidentemente más relevancia a los oficiales británicos que a los iraquíes.⁶⁴⁸

El presidente de este cuerpo mantendría su posición hasta que la Constitución fuese escrita y aprobada por la Asamblea Legislativa. La Asamblea Legislativa podría ser elegida o escogida por las autoridades locales. Sus poderes estaban basados en la Ley Orgánica Egipcia de 1913 y en el tipo de Consejo de Estado prescrito por la Constitución Otomana.⁶⁴⁹ Así, esta cámara tendría el poder de aprobar las leyes que tuviesen que ver con la administración del territorio pero nunca con asuntos relacionados con la elaboración constitucional. El poder mandatario además tenía el poder de nominar a secretarios departamentales que podían participar en la sesiones y plantear cuestiones pero sin derecho a voto.⁶⁵⁰

Finalmente hay un punto especialmente importante con respecto a la Constitución y a la posición que el Imperio británico buscaba consolidar. En principio, los iraquíes no tendrían ningún poder a la hora de tomar decisiones que estuviesen relacionadas con la política exterior, y el poder mandatario se reservaba el derecho de intervenir en la política interior siempre y cuando fuese para establecer la ley y el orden.⁶⁵¹ Esto quería decir que podrían intervenir en cuestiones internas siempre y cuando fuese para el “*buen desarrollo del bienestar de la población*” y, además incluye previsiones que aconsejan la introducción en la Constitución de derechos que protegiese los derechos de los extranjeros. El texto no

⁶⁴⁶ *Ibíd.*

⁶⁴⁷ *Ibíd.*

⁶⁴⁸ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. *Op. Cit.* Págs. 6-7.

⁶⁴⁹ *Ibíd.*

⁶⁵⁰ *Ibíd.*

⁶⁵¹ The Officiating Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad. *Op. Cit.* Págs. 4.

específica cuales son estos “derechos reservados” pero indica que sería necesario la concesión de derechos que permita la igualdad de oportunidades en el comercio y mercado a los miembros de la Liga de Naciones. Sin embargo, esta previsión también abría las puertas a la colonización del mercado iraquíes por parte de potencias extranjeras.

El Comité Interdepartamental aprobó finalmente la creación de Consejos Locales, de distrito o municipales,⁶⁵² e incluye los detalles de cómo deberían participar los iraquíes en la administración y cómo debían ser elegidos para desempeñar cargos en los Ministerios de Hacienda, Justicia y Educación. Además, se crearían secretarios árabes para los Consejos Locales y en los Consejos de Provincia. Este último organismo debería estar compuesto por un grupo de árabes escogidos a dedo por los funcionarios británicos, en las ciudades de Bagdad, Basora y 'Amara.⁶⁵³ Pero quizás, lo más importante, fue que el comité excluyó la creación temporalmente del Consejo de Estado. Wilson presionó para aplicar cuanto antes los Consejos Locales y Provincia pero decidió retrasar la creación del Consejo de Estado hasta que los detalles del Mandato fuesen hechos público.⁶⁵⁴ Wilson creía necesario realizar una declaración pública donde se especificasen las propuestas constitucionales de forma general para Iraq el 1 de mayo de 1920, porque era necesario hacer público estas propuestas antes de la visita oficial del *šah* de Persia, y solicitó permiso para comunicar secretamente a un número reducido de individuos los detalles del informe realizado por el Comité.⁶⁵⁵ Finalmente, la Secretaría de Estado tendría que aprobar la publicación de un comunicado el 4 de mayo después que la prensa en Bagdad anunciase el acuerdo entre franceses y británicos alcanzados en San Remo; que dice así:

“En las reuniones de la Conferencia de Paz en San Remo, se han discutido los términos para llegar a un Tratado con Turquía, y se han dado los pasos para satisfacer las demandas que han sido hechas por los árabes, a fin de dividir para siempre los territorios habitados de los Dominios del Sultán.

Mesopotamia ha sido rescatada de la tiranía de Turquía a través de una conquista militar, y los ejércitos de Imperio británico han ocupado el país. El Gobierno de su Majestad, en más de una ocasión, ha declarado su intención firme de formar un gobierno civil que esté basado en instituciones indígenas representativas, las cuales deberían preparar el camino para la creación de un Estado árabe

⁶⁵² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 181-182.

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. *Op. Cit.* Pág. 8.

⁶⁵⁵ From Civil Commissioner, BFO 371/5226. Baghdad, 1 de Mayo 1920.

en Iraq. Pasos importantes se están dando ahora para la gradual sustitución de una administración militar por una civil y la creación de Consejos Locales y Municipales en varios lugares del país.

El tiempo ha llegado a Mesopotamia de recoger el fruto de estas preparaciones, y en avanzar un paso adelante [...]. El Gobierno de su Majestad ha enviado al alto comisionado las órdenes pertinentes para consultar a los Consejos y representantes en todos los rincones del país, y permitir que recopilen propuestas, con el objetivo mencionado anteriormente. Las conclusiones serán de gran ayuda durante la Conferencia de Paz...”⁶⁵⁶

El alto comisionado daría una respuesta el día 8 de mayo en un telegrama solicitando al gobierno de su majestad que reconsiderara su decisión.⁶⁵⁷ Si observamos los dos últimos párrafos se indica claramente que el alto comisionado debía consultar con los Consejos Provinciales y la opinión pública en general la forma constitucional. Sin embargo, Wilson entendía que realizar más consultas a la población era especialmente peligroso ya que daría ventajas a los grupos más extremistas. Así, el 15 de mayo, Wilson volvió a solicitar que se hiciese público cuanto antes posible su plan de anunciar la vuelta de sir Percy Cox y la implantación de una constitución más “liberal”, pero que como hemos visto anteriormente, mantendría intacto el poder del alto comisionado y concedía muy poca participación a la población local que siempre estaría sujeta al control de oficiales ingleses.⁶⁵⁸

Sin embargo, es posible observar en la correspondencia entre Bagdad, India y Londres, las dudas que existían sobre los procedimientos que Wilson quería tomar para implementar su plan. En la conferencia Interdepartamental sobre Asuntos de Oriente Medio, Earl Curzon de Kedleston declararía como presidente del comité que mientras sir Percy Cox estaba todavía ocupado en Persia, el Coronel Wilson no debía hacer público su borrador de Constitución para Iraq ya que todavía *“el futuro de la relaciones entre el poder mandatario y la gente esta todavía siendo discutido: el Mandato debe ser presentado a la Liga de Naciones para su aprobación; la Constitución no podría ser esbozada hasta que esto estuviese hecho.”*⁶⁵⁹ Wilson defendía la idea de que la cuestión del Mandato era entre Inglaterra y el pueblo iraquí, y era innecesario tener en consideración el punto de vista francés. Por lo tanto en palabras de

⁶⁵⁶ From the Secretary of State to Civil Commissioner, (repeated to Viceroy). FO 371/5226. Bagdad, 4 de Mayo 1920.

⁶⁵⁷ From Civil Comissioner, Bagdad, FO 371/5226. 8 de Mayo de 1920.

⁶⁵⁸ India Office, Whitehall, London. 1920. FO 371/5226. 20 de Mayo

⁶⁵⁹ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. *Op. Cit.* Págs. 11.

Curzon, “*Wilson tenía su propia idea de lo que era un Mandato*”, mientras que el Imperio británico buscaba aprobar un Mandato: “*similar al que los franceses estaban dispuestos a firmar en Siria*”.⁶⁶⁰

Además, el Secretario de Estado para la India, el señor E. S. Montagu añadió que Wilson tenía la intención de formar un Consejo de Estado y una constitución provisional ya que no existía un candidato árabe apropiado. Su explicación para justificar tal carencia era la educación colonial de Wilson que le había llevado a no tener en consideración candidatos como 'Abdallah. El secretario de E. S. Montagu comentó sobre el plan de Wilson: “*lo que más me ha alarmado es que el Gobierno Provisional que ha sugerido el Comité de Bagdad es esencialmente un gobierno británico y no árabe. Un vez se comienza de este modo, nunca conseguiremos hacer esto correctamente, así el ideal de Wilson es sin duda el ideal indio-británico pero lo que necesitamos es un Estado nativo ideal*”.⁶⁶¹ La posición de Montagu y, otros oficiales de la comandancia británica, era que el país necesitaba una administración nativa, preferiblemente formada por iraquíes. Aún así, como se puede apreciar en los documentos oficiales, esta visión no era del todo compartida por el Alto Comisionado que demostró tender a interpretar la situación de un modo singular.

⁶⁶⁰ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. *Op. Cit.* Págs. 9 y 10.

⁶⁶¹ *Ibid.*

La revolución popular contra la ocupación en 1920 y el abandono del control directo.

*“El Consejo de Estado estaba compuesto por cinco miembros árabes, incluido el presidente y dos funcionarios británicos. Y aunque ahora se sugiera que este organismo tenga la responsabilidad de redactar la Constitución, en el Artículo 1 del borrador para un Mandato para Mesopotamia fue propuesto que el poder mandatario debe esbozar esta Ley, y no un Gabinete mixto en el cual los funcionarios británicos eran minoría”.*⁶⁶²

8.1. El fracaso de Wilson a la hora de instaurar un control directo y el auge de los grupos nacionalistas.

A pesar de estas diferencias que hemos mencionado entre Wilson y varios de sus colaboradores, es importante recalcar que el alto comisionado contaba con la admiración de la mayoría de sus colegas, y este apoyo sería manifiesto durante los siguientes Comités Interdepartamentales sobre Oriente Medio que tuvieron lugar durante el mes de junio.⁶⁶³ De todos modos, era cada vez más evidente la incapacidad de Wilson a la hora de resolver los problemas en Iraq, y la revuelta popular que se desarrolló durante el verano de 1920 dio una buena prueba de ello.⁶⁶⁴ La revuelta comenzó después de la noticia de la creación de un Mandato para Siria e Iraq en abril, y en ella se involucraron la mayoría de fuerzas políticas que existían en aquel momento.⁶⁶⁵ Aun así, resulta complicado evaluar el grado de coordinación de estas fuerzas entre sí, pero desde luego podemos afirmar que se unieron y comenzaron una protesta pacífica que más adelante, en los meses de julio y agosto, se convertiría en una lucha armada donde participaron la mayoría de las tribus del Éufrates medio, tantos sunníes como chiíes, y tribus kurdas del norte.⁶⁶⁶

La agrupación *al-'abd al-'irāqi* que reunía a la mayoría de oficiales del ejército iraquíes, consiguió entablar una coalición con notables y *ṣuyūf* durante un congreso que se

⁶⁶² Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, June 1, 1920. FO 371/5226 Pág. 4.

⁶⁶³ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, June 1, 1920. FO 371/5226. Y, Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, FO 371/5226. June 16, 1920.

⁶⁶⁴ Slugget, Peter. *Op. Cit.* 34. Tripp, Charles. *Op. Cit.* 40-45. Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 12-13. Fronkim, D. *Op. Cit.* Pág. 449-454. Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 266-276.

⁶⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶⁶ *Ibid.*

realizó en Iraq. Este grupo había declarado la independencia pero aceptaba de algún modo la tutela británica mientras esta permitiera la creación de un reino independiente y constitucional con el emir 'Abdallah. Por otra parte, los nacionalistas en Damasco, bajo el mando de *Faīṣal*, también declararon la creación de una monarquía constitucional en Siria que incluía Líbano y Palestina uno días antes que el Mandato fuese aprobado.⁶⁶⁷ Los franceses rechazaron tal declaración y, a pesar de que *Faīṣal* había aceptado los términos del Mandato francés en Siria, fue expulsado de Damasco a finales del mes de julio de 1920.⁶⁶⁸

El alto comisionado estaba informado de estos acontecimientos y tal como muestran los documentos emitidos por los servicio de inteligencia, Wilson declararía en el mes de mayo: “*existen indicadores que en un futuro cercano tendremos que enfrentarnos a emboscadas bien organizadas por fanáticos panarabistas que siguen los métodos y objetivos similares a los de sus colegas en Siria y Egipto*”.⁶⁶⁹ Los británicos temían la creación de una Federación Islámica Asiática desde que descubrieron que el Ministro Turco y miembro del C.U.P., Enver Bajá, estaba trabajando para formar una alianza entre germanos y bolcheviques que permitiese la unión de turcos, árabes y egipcios.⁶⁷⁰ *Faīṣal* llegó supuestamente a un acuerdo defensivo con Mustafa Kemal en noviembre de 1919 y a lo largo de los años la influencia rusa y germana aumentará en la región.⁶⁷¹ Sin embargo, como bien indica este informe, los nacionalistas se veían obligados a colaborar con Turquía y Rusia debido a la reticencia de Francia e Inglaterra de concederles la independencia que habían acordado: “*los nacionalistas estaban en una situación desesperada, [...]. Tenían la opción de elegir entre dos males, la aceptación de los términos del Mandato o la cooperación con Enver y los bolcheviques.*”⁶⁷²

El informe deja claro que los nacionalistas en Siria o panarabistas estaban entre la espada y la pared. Los nacionalistas eran cada vez más contrarios a colaborar con los franceses, debido a las incertidumbres que se vivían y fueron persuadidos fácilmente de que

⁶⁶⁷ El general francés Gouroud envió un ultimátum a *Faīṣal* el 4 de julio exigiendo la aceptación de los términos del Mandato en Siria. Faisal aceptó el ultimátum y disolvió el ejército árabe pero su respuesta no fue recibida a tiempo y las fuerzas francesas entraron en Damasco. Se produjeron algunos enfrentamientos en el paso de Mausalum entre algunos miembros del ejército árabe y el ejército francés que debido a su superioridad técnica y el uso de aviones de guerra consiguió conquistar la ciudad de Damasco el 25 de julio. *Faīṣal* tuvo que abandonar Damasco y exiliarse a Inglaterra ese mismo mes. Chaurasia, Radhey, Shyam. History of Middle East. Atlantic. Nueva Deli. Pág.226-227.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ From Civil Commissioner, (P 3899) en FO 371/5226. Baghdad, 15 de Mayo 1920.

⁶⁷⁰ Mesopotamia. Causes of Unrest. Report No. II. Por el Mayor N. N. E. Bray, M. C. Speciall Intelligence Officer attached to Political Department, India Office. P. 6.

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² *Ibid.*

habían “*cambiado a los amos turcos por señores europeos*”.⁶⁷³ También es importante mencionar, que los servicios de inteligencia habían seguido los movimientos del escritor iraquí *ṣāṭḥ Mīrẓā Muḥammad Riḍā*, –“*Ibn Arabī*”–, que en uno de sus viajes a Siria y la Península Arábiga, presencié la creación de una alianza entre los nacionalistas leales en Siria al rey *Ḥusṣaīn* y varios *ṣuyūf* de Kerbaka, Najaf, Shamiya, y Diwaniya –entre otras ciudades.⁶⁷⁴

8.2. La organización de la resistencia en contra de la ocupación.

Wilson se refiere a la resistencia organizada por *al-'ahd* como un ejército que estaba compuesto por soldados regulares y guerreros tribales en la ciudad fronteriza de Deir al-Zur, muy cercana a la frontera sirio-iraquí.⁶⁷⁵ Esta resistencia estaba liderada por *Yamīl Midfaṭ*, oficial bagdadí del ejército árabe, y soldados regulares y hombres tribales que después de tomar la ciudad de Tell 'Afar (noroeste de Iraq) dirigieron sus fuerzas hacia la ciudad de Mosul.⁶⁷⁶ Sus fuerzas fueron interceptadas por el ejército inglés y su plan de reunirse con manifestantes en la ciudad de Mosul fracasó. Charles Tripp afirma que esta derrota significó un grave revés para las aspiraciones del grupo *al-'ahd al-'irāq* que acabaría disolviéndose, pero muchos miembros de grupo continuaron su lucha individualmente infiltrándose desde Siria.⁶⁷⁷

También debemos tener en consideración otro de los principales grupo nacionalistas, el grupo *ḥaras al-īstiqlāl*. Esta agrupación coincidía con los objetivos propuestos por al *al-'ahd*, es decir, la creación de un Iraq independiente en la tres provincias otomanas y la nominación de un emir *jerifé*. Sin embargo, este grupo no aceptaba de ningún modo permanecer bajo el dominio británico. El grupo fue fundado secretamente después que las autoridades británicas prohibieron que una delegación chiíta participase en las conferencias de Paz de Versalles en 1919.⁶⁷⁸ Otra característica a tener en cuenta era su composición, muy distinta a las de *al-'ahd*, que estaba formada principalmente por oficiales del ejército árabe leales a *Faīṣal*, mientras que *ḥaras al-īstiqlāl* eran principalmente civiles y líderes religiosos chiítas.⁶⁷⁹

⁶⁷³ *Ibíd.*

⁶⁷⁴ From Political Officer, Shamiyah, in Najaf to Civil Commissioner. [No. 5501/10/161]. En FO 371/5226. Baghdad, February 1920. También en Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 222.

⁶⁷⁵ From Civil Commissioner, (P 3899) en FO 371/5226. Baghdad, 15 de Mayo 1920. *Ibíd.*

⁶⁷⁶ Charles Tripp. *Op. Cit.* Pág. 40.

⁶⁷⁷ *Ibíd.* También en Fomkin, David. *Op. Cit.* 451.

⁶⁷⁸ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 40.

⁶⁷⁹ *Ibíd.*

La agrupación *ḥaras al-ʿistiqlāl* tenía entre sus filas un gran número de miembros civiles chiítas que estaban reunidos en torno al *šāḥ Muḥammad aṣ-Ṣadr*, hijo de una de las personalidades más influyentes entre los *muchtabīdūn* chiíes, el ayatolá *Ḥassan aṣ-Ṣadr*, de Kazimiyya.⁶⁸⁰ El grupo se oponía abiertamente a la administración británica y sus planes de imponer un Mandato. Además existen indicios de que este eminente ayatolá tenía una relación muy estrecha con otra figura religiosa similar, el ayatolá, *Muḥammad Ṭarīq aṣ-Širāzī*, que era el padre de *Mīrẓā Muḥammad Riḍā*, o *Ibn Arabi*, como solía firmar en sus escritos.⁶⁸¹ Esta relación me ha llevado a pensar que existía una coordinación entre ellos durante la revuelta y tal como menciona Tripp, “los miembros de la Guardia de la Independencia comenzaron a coordinar a las comunidades sunníes e chiíes en una idea común para un estado único en las tres provincias”.⁶⁸²

A pesar de este intento fallido de *al-'ahd* de comenzar una revuelta por el norte, *ḥaras al-ʿistiqlāl* comenzó a coordinar sus actividades con ulemas chiítas y los jefes tribales del Éufrates Medio que protestaban por la recaudación de impuestos. El centro de las operaciones de protesta se consolidó en Bagdad, sede del gobierno británico en Mesopotamia. En un principio se organizaron manifestaciones pacíficas de protesta en las ciudades principales de Iraq. La estrategia de la población consistía en realizar mítines masivos en Bagdad denunciando el Mandato.⁶⁸³ Así desde mayo de 1920 tanto sunníes como chiíes se turnaban en las mezquitas para escuchar los discursos y los poemas nacionalistas.⁶⁸⁴ El éxito de público de estas convocatorias era un síntoma de que una nueva configuración política estaba naciendo en la nueva capital del estado y por primera vez en años, tanto sunníes como chiíes se estaban organizando conjuntamente en pro de una idea común. Aún así, no todo el mundo estuvo de acuerdo con las protestas, ciertos notables de Bagdad y líderes tribales de la región de Kut y 'Amara se oponían a éstas.⁶⁸⁵

8.3. La resistencia pácifica y la represión de las fuerzas de ocupación.

Los principales líderes nacionalistas intentaron presionar pacíficamente a las autoridades británicas para que resolvieran la incertidumbre relacionada con el estatus oficial de Iraq. Esta situación originó que el pueblo iraquí comenzase a participar en una

⁶⁸⁰ *Ibíd.*

⁶⁸¹ *Ibíd.*

⁶⁸² *Ibíd.*

⁶⁸³ Charles Tripp. *Op. Cit.* Pág. 41.

⁶⁸⁴ *Ibíd.*

⁶⁸⁵ *Ibíd.*

serie de mítines populares organizados por los líderes nacionalistas, que dieron lugar en el mes de mayo, a la elección de quince representantes encargados de presentar las aspiraciones de independencia.⁶⁸⁶ El alto comisionado Wilson accedió a recibirlos y, poco después de su reunión, declaró publicamente que el gobierno Británico, debido a varios problemas técnicos, había retrasado la creación de una administración civil en Iraq. A pesar de estos retrasos, añadió que el Imperio británico formaría en breve un Consejo de Estado bajo un presidente árabe que mantendría su posición, hasta que la Constitución fuese esbozada y aprobada por un Asamblea Legislativa.⁶⁸⁷ Además, este comunicado anunciaba la convocatoria de elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa y añadía que se formaría un comité de antiguos diputados otomanos dirigidos por *Sayyid Talib* con el fin de crear un sistema electoral.⁶⁸⁸

En la prensa iraquí que se ha conservado de esta época, y ha sido digitalizada por la Biblioteca y Archivo Nacional de Iraq, encontramos varios artículos publicados en el periódico *al-Iraq*, –sin duda uno de los periódicos iraquíes más importante e independiente durante el periodo del Mandato–, donde encontramos crónicas y artículos de opinión relacionados con estos acontecimientos. En los números que aparecieron el 4 y 5 de junio de 1920, hay un artículo muy interesante donde se describe con detalle la celebración de la Conferencia de San Remo que tuvo lugar en la ciudad italiana del mismo nombre entre el 19 y 26 de abril de aquel año.⁶⁸⁹ El artículo apareció el bajo el título: “*Las negociaciones sobre el futuro de Iraq. Declaraciones de su majestad el rey [Faṭṣal] sobre las demandas de los pueblos [de Iraq y Siria]*”, y analiza en detalle la reunión que mantuvo el monarca *Faṭṣal* con la comitiva encabezada por uno de los líderes nacionalistas más relevantes de la época, *Yūsuf as-Sunnaḍī*.⁶⁹⁰ A éste líder se le encargó la tarea de entregar una declaración conjunta con todas las propuestas elaboradas por la comitiva⁶⁹¹ y en donde se especifican una serie de demandas que ellos consideraban esenciales para el país.⁶⁹²

⁶⁸⁶ *Ibid.*

⁶⁸⁷ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 22.

⁶⁸⁸ *Ibid.*

⁶⁸⁹ El artículo era tan largo que tuvo que ser dividido en dos números de la publicación (números 3 y 4) de al-Iraq. Publicados el día 3 y 4 de junio de 1920. Periódico fue dirigido por Razzuq Dawood Ghannam. Iraqi National Library and Archives. < <http://www.wdl.org/en/search/?institution=iraqi-national-library-and-archives&grouping=10097#10099>>.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ La lista de los miembros que formaba la comitiva era realmente impresionante y reunía a un gran número de intelectuales y personalidades de Iraq que incluía jueces, líderes espirituales e intelectuales y representantes sunnitas, chiítas, cristianos y judíos. Al-Iraq, Number 3, June 3, 1920. Periódico fue dirigido por Razzuq Dawood Ghannam. Iraqi National Library and Archives. Pág. 1.

< <http://www.wdl.org/en/item/10099/view/1/1/>>.

⁶⁹² Al-Iraq, Number 4, June 4, 1920. Periódico dirigido por Razzuq Dawood Ghannam. Iraqi National Library

Los nacionalistas interpretaban que en la Conferencia de San Remo se había declarado la independencia a Iraq, pero bajo un acuerdo al que habían llegado Francia e Inglaterra. Para *Yūsuf as-Sunwāḏī* estos acuerdos no eran válidos hasta que las demandas entregadas al rey fuesen tomadas en consideración. Según el artículo, *as-Sunwāḏī* no reconocería los acuerdos de San Remo hasta que fuesen ratificados en unas elecciones generales, que permitieran la creación de un asamblea que fuese representativa del pueblo iraquí, y que estuviese presidida por un *raīs* árabe.⁶⁹³ Sin embargo, la reunión que mantuvo con *Faīṣal* no dio los frutos esperados debido a las contradicciones que observó en el monarca, y que según él, evitaron llegar a un acuerdo sobre la formación de un gobierno nacional. *Yūsuf as-Sunwāḏī* se lamentó por este retraso que calificó de lamentable, ya que el destino del pueblo iraquí y sirio se encontraban en juego, y consideraba que había la suficiente seguridad en el país como para iniciar la formación de un gobierno nacional.⁶⁹⁴

Así, la comitiva exigía la creación de un gobierno nacional cuanto antes, siguiendo las declaraciones de los líderes internacionales presentes en la Conferencia de San Remo, que apoyaban el derecho de Iraq a ser independiente, tal y como ya había ocurrido en otras regiones desocupadas por el Imperio otomano. El rey *Faīṣal* respondió a la comitiva que no estaba en sus manos resolver este asunto directamente y que llevaría su propuesta al gobierno británico, con el cual trabajaría para conseguir dicho objetivo. También el monarca mencionó que el Imperio británico no poseía la potestad para declarar la independencia, si no era con la aprobación de la Sociedad de Naciones. Según las palabras de *Faīṣal* lo pactado en San Remo: “*no era crear dos países distintos que no fueran ellos mismos*”.⁶⁹⁵ Es decir, “*cada país se formaría a partir del espíritu que ya posee. Ya que todos en el fondo buscamos el mismo propósito*”.⁶⁹⁶ Además, declaró que sus enviados estaban en contacto con los británicos con el objetivo de formar un gobierno monárquico provisional, que duraría hasta que concluyeran las negociaciones entre el gobierno y el pueblo, y se establecieran los pilares de un nuevo gobierno. Por este motivo, el monarca, había preparado un programa que: “*incluía la redacción de una Constitución para la formación de un gobierno monárquico provisional*”.⁶⁹⁷

and Archives. <<http://www.wdl.org/en/item/10100/>>. Pág. 1.

⁶⁹³ *Ibíd.*

⁶⁹⁴ *Ibíd.*

⁶⁹⁵ *Ibíd.*

⁶⁹⁶ *Ibíd.*

⁶⁹⁷ *Ibíd.*

El rey afirmó que tenía la intención de comenzar en breve el proceso, pero antes dicho programa debía ser ratificado por una asamblea legislativa, formada por miembros que serían elegidos mediante elecciones. El líder *Yūsuf as-Sumaydī* replicó al rey que el anuncio de ese programa ya se había publicado en la prensa árabe e internacional desde hacía un par de semanas, y se lamentó que el monarca no hubiese utilizado lo acordado por Francia e Inglaterra en la Conferencia para liderar la formación de un gobierno nacional. El monarca entonces contestó que la Conferencia de San Remo había establecido la independiencia de Siria pero bajo la supervisión francesa, y la independiencia de Iraq pero bajo la supervisión británica. *Faīṣal* argumentó entonces que el objetivo del Mandato (*wisāya*) era: “*ayudar al gobierno mandatario en la formación de un Gobierno Provisional*”.⁶⁹⁸ *Faīṣal* intentó calmar los ánimos diciendo que estaba esperando la orden por parte de Inglaterra para iniciar este proceso, e informó que al menos serían necesarios dos meses hasta que se pusiera en marcha este programa. Finalmente, el líder nacionalista protestó por esta tardanza y declaró que en menos de un mes podría comenzarse dicho proceso legislativo.

Este artículo evidencia por un lado el papel mediador que estaba jugando *Faīṣal* en ese momento entre el pueblo iraquí y el Imperio británico, y por otro, la lentitud con la que franceses e ingleses estaban resolviendo la cuestión árabe. Los políticos nacionalistas, y probablemente una gran parte de la población iraquí, no podían comprender cómo Siria, Iraq o Palestina no habían conseguido reafirmar su independiencia del Imperio otomano, y tampoco entendían, cuáles eran realmente los obstáculos que impedían la creación de un gobierno provisional. También es posible observar, hasta qué punto los planes británicos y del monarca eran considerablemente diferentes a los planes nacionalistas, ya que en ningún momento los nacionalistas mencionaron la creación un estado monárquico, aunque si mencionan la necesidad de nombrar un presidente árabe, mientras que *Faīṣal* tiene claro cual será el modelo de Estado. Es decir, una monarquía constitucional. En definitiva, los nacionalsitas se lamentaban de que *Faīṣal* no hubiese hecho más por la independiencia de Iraq.

A la vez que estos acontecimientos se estaban produciendo, la represión de las fuerzas británicas aumentó considerablemente. Las manifestaciones fueron prohibidas y reprimidas con dureza especialmente en Bagdad.⁶⁹⁹ Los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad hicieron prácticamente imposible cualquier actividad pública y en

⁶⁹⁸ *Ibíd.*

⁶⁹⁹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 272.

ciertos momentos era como si la época otomana hamidí de represión y espionaje que se vivió en Estambul se estuviese reproduciendo de nuevo en Bagdad. Esta situación represora ocasionó que, a finales de junio de 1920, diversos grupos chiíes que se resistían a la ocupación británica en Kerbala y Najaf, se uniesen con varios jeques tribales que habían disfrutado de cierta autonomía durante la ocupación otomana, e iniciasen una lucha armada en contra de la ocupación británica.⁷⁰⁰ Además el ayatolá *aṣ-Ṣīrāẓī* –como muchos otros líderes espirituales locales– promulgó una *fatūa* animando a la resistencia armada.⁷⁰¹

8.4. El estallido de la revuelta y la concepción de un modelo de control indirecto.

Los británicos, temiendo que el pueblo se alzara en armas, decidieron arrestar a diversos jefes tribales de la región de Éufrates Medio.⁷⁰² Estas detenciones tuvieron el efecto contrario ya que animaron a otras tribus a resistir la ocupación británica a través de la lucha armada.⁷⁰³ A finales de junio, los rebeldes controlaban las zonas rurales y gran parte del Éufrates medio, el norte y este de Bagdad. El retroceso de las fuerzas inglesas causó un efecto domino que alcanzó diversas regiones del país. La resistencia se extendió por distintos distritos de la ciudad de Bagdad y animó a que otras tribus del bajo Éufrates se uniesen a la causa de los rebeldes. En la zona norte, los jefes kurdos vieron su oportunidad y se lanzaron a la conquista de varias ciudades fronterizas con Persia.⁷⁰⁴ Más tarde, en el mes de agosto, un gobierno árabe provisional fue declarado por un grupo de nacionalistas que estaban en contacto con los líderes de la revuelta en Bagdad.⁷⁰⁵

Los ingleses por su parte tenían claro que la situación se les estaba yendo de las manos, Wilson reconoció que no era capaz de controlar la crisis y en definitiva comunicó a Londres que existían solo dos opciones: “*abandonar el país o aguantar por la fuerza*”.⁷⁰⁶ El alto comisionado manifestó oficialmente que era incapaz de llevar a cabo las órdenes de la comandancia de reconciliar a los “extremistas” con las órdenes de crear instituciones indígenas según las previsiones del Mandato.⁷⁰⁷ Esta situación dejó claro al comité la

⁷⁰⁰ El desencadenante final de la revuelta parece ser que estuvo relacionado con el arresto del ayatolá, *Muḥammad Ṭarīq aṣ-Ṣīrāẓī* que había sido recientemente convertido en el principal mujtahid chií, después de la muerte del ayatolá Yazdi, en 1919. Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 43.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 268.

⁷⁰³ Fronkim, David. *Op. Cit.* Pág. 452.

⁷⁰⁴ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 269.

⁷⁰⁵ *Ibid.*

⁷⁰⁶ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, June 16, 1920. FO 371/5226. Pág. 3-4.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

necesidad de adoptar cambios urgentes en la administración de Iraq y, entre otras medidas, se discutió la creación de un Departamento de Estado nuevo que se hiciese cargo de los asuntos de Oriente Medio.⁷⁰⁸ La cuestión más urgente era cómo realizar el cambio entre ambos Comisionados del Coronel Wilson a sir P. Cox sin que se produjese un vacío de poder, sin atraer una mayor oposición por parte de los iraquíes.⁷⁰⁹

Existía la creencia entre los mandos de que sir. P. Cox sería capaz de dialogar con los principales notables iraquíes que apoyaban la tutela británica. La buena opinión pública que disfrutaba Cox, podría ser clava a la hora de calmar los ánimos de algunos sectores de la población. La comandancia británica entendía que sir P. Cox debía permanecer en Iraq si el Imperio británico decidía finalmente mantener su posición en el país. Aún así, se acordó que el nuevo alto comisionado debía consultar de nuevo a la opinión pública e incluso averiguar la opinión de aquellos que no residían en el país, en una clara alusión a los nacionalistas iraquíes en Siria.⁷¹⁰

Los funcionarios británicos estaban desconcertados y en un Consejo de Ministros que tuvo lugar en Londres se discutió intensamente la retirada de las fuerzas británicas hacia el sur en la provincia de Basora.⁷¹¹ Sin embargo, en esta reunión se decidió que sir Percy Cox estudiase la situación sobre el terreno y que él mismo decidiese si era necesario retirarse o continuar con la política que hasta ese momento había planeado la comandancia británica: “[...] *Sir Percy Cox debe ser instruido, antes de que vuelva a casa para consultar con el gobierno británico, y permanecer en Bagdad el tiempo suficiente para que pueda tener en su posesión todos los datos sobre la situación y teniendo en cuenta que la política de desarrollar un Gobierno árabe debe ser aplicada*”.⁷¹²

La Declaración anglo-francesa y los acuerdos alcanzados en San Remo justificaban la presencia de un poder mandatario, y los acuerdos con diversos notables iraquíes en varios puntos claves del territorio, hacían pensar de que existía el suficiente apoyo popular como para mantener su presencia. Tampoco debemos dejar llevarnos por la afirmación del Consejo de Ministros de que era necesario desarrollar un gobierno árabe. Esta afirmación puede llevarnos a pensar que la idea era crear un gobierno puramente iraquí y, si nos fijamos en los términos de este gobierno, que habían sido discutidos un par de semanas

⁷⁰⁸ *Ibid.*

⁷⁰⁹ *Ibid.*

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ Conclusions at the Conference of Ministers held on 10th Downing Street on Thursday, 17th of June.

⁷¹² *Ibid.*

antes en el Comité Interdepartamental de Oriente Próximo, la cuestión era como crear una forma de gobierno indígena que fuese lo suficientemente flexible como para poder ser controlado por el alto comisionado, y en última instancia, por la comandancia británica. Estaba claro que era necesario establecer un Consejo de Estado y un Asamblea Legislativa que formasen los pilares fundacionales de un gobierno árabe en Iraq.⁷¹³

El Consejo de Estado sería mixto pero existían discrepancias a cerca de la proporción de miembros iraquíes y británicos. Finalmente se decidió que serían dos funcionarios británicos y cuatro ministros árabes, que serían escogidos por el Comisionado Civil y estarían “asistidos” o bajo la supervisión de secretarios británicos.⁷¹⁴ Por otro lado, la Asamblea Legislativa estaría formada por árabes en su totalidad, y funcionaría como un órgano con poderes muy limitados, es decir, sería más bien un órgano consejero. Estos dos organismos deberían gobernar el país durante un periodo temporal de dos años aproximadamente en los cuales debía prepararse la Ley Orgánica. El Secretario de Estado para la India, el señor Montagu, argumentó que la Asamblea Legislativa tendría un poder demasiado limitado y, por esta razón sería conveniente aliviar su trabajo en la tarea de redactar la constitución.⁷¹⁵

Esta teoría fue introducida por Montagu y en realidad era una idea que permitía la elaboración de una Constitución con al menos un mínimo de cooperación entre iraquíes y británicos, aunque estos iraquíes fuesen nominados y no elegidos por el pueblo. Sin embargo, esta hipótesis fue en parte rechazada porque como menciona el presidente del comité Lord Curzon: *“El Consejo de Estado estaba compuesto por cinco miembros árabes, incluido el presidente y dos oficiales británicos. Y aunque ahora se sugiera que este organismo tenga la responsabilidad de redactar la Constitución, en el Artículo 1 del borrador para un Mandato para Mesopotamia, fue propuesto que el poder mandatario deba esbozar esta Ley, y no un gabinete mezclado en el cual los oficiales británicos eran minoría”*.⁷¹⁶

Las palabras de Lord Curzon dejaron claro que en esta situación, los miembros árabes estarían en la posición de vetar cualquier decisión que los oficiales británicos desearan y además sería fácil para ellos pasar esta legislación a la Asamblea Constituyente

⁷¹³ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, FO 371/5226. June 1, 1920. Pág. 1-2.

⁷¹⁴ *Ibid.*

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, June 1, 1920. *Op. Cit.* Pág. 4.

para que la aprobara, lo que haría todavía más difícil el control de las decisiones. Lo que era necesario era poner una maquinaria administrativa en marcha, o como menciona Lord Curzon “*to set up a machinery*” que simplemente aconsejase al poder mandatario en la redacción de la Ley Orgánica.⁷¹⁷ Montagu argumentaba que este factor no importaba, ya que el presidente o emir que fuese el presidente del Consejo de Estado según los términos del mandato tendría que escuchar las recomendaciones del alto comisionado que tendría derecho de veto en sus decisiones.⁷¹⁸

El Secretario de Estado para la India consideraba que esta maquinaria sería suficiente para aprobar la Ley Orgánica. El Consejo de Estado tendría la labor de redactar la Constitución con la colaboración del alto comisionado, y una vez terminada, sería enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.⁷¹⁹ También, el coronel Gribbon añadiría: “*Fuera cual fuese la Ley Orgánica que eventualmente se apruebe deberá ser escogida por los árabes mismos, de otro modo estaríamos en la posición de haber forzado la Constitución sobre ellos en contra de su voluntad, y entonces habría una oposición constante contra nosotros.*”⁷²⁰

Los británicos se debatían entre estas cuestiones y como podemos observar, no tenían nada claro si debían permitir que los árabes escribieran su Constitución o permitirles que simplemente participasen en el proceso. El Mandato les permitía ejercer un considerable grado de control sobre la política iraquí y después del anuncio de Wilson, que permitió la creación de un gobierno compartido, Londres dio luz verde a Wilson para que anunciase la vuelta de sir. P. Cox. El Imperio británico además de reprimir las revueltas con crudeza, comenzó a ofrecer nuevas concesiones a varios *šāṭi* tribales y chiítas en el sur, en un claro intento de utilizar las discrepancias tribales en su propio beneficio. Muchos grupos secundaron la llamada a las armas pero algunos jefes locales debido a las nuevas concesiones hechas por el gobierno británico no participaron y, en otros casos, incluso facilitaron el trabajo del ejército británico. Este es el caso de las regiones de Kut y 'Amara que consiguieron que recibieran los títulos de propiedad oficiales para sus haciendas por la administración británica.⁷²¹

⁷¹⁷ *Ibíd.*

⁷¹⁸ *Ibíd.*

⁷¹⁹ *Ibíd.*

⁷²⁰ *Ibíd.*

⁷²¹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 80.

8.5. La supresión de la revuelta y sus consecuencias en el desarrollo institucional.

La revuelta pronto comenzó a perder fuerza debido a la colaboración de algunas tribus con los británicos y la llegada de tropas de refuerzo desde la India.⁷²² Al final de octubre de 1920, la revuelta había sido más o menos controlada pero con un alto coste en vidas humanas y recursos materiales. Se calcula que la revuelta causó más de 8450 bajas entre los iraquíes y unos 426 soldados entre británicos e indios, 1228 heridos y 615 desaparecidos o prisioneros.⁷²³ Las consecuencias de la revuelta fueron importantes a nivel político sobre todo entre el pueblo iraquí, que consideró el suceso como un símbolo de las aspiraciones iraquíes de independencia: *“para los iraquíes, aunque la insurrección fue aplastada, fue una Guerra de Independencia que consiguió la creación de un gobierno Árabe y, eventualmente, la independencia. [...] La opinión popular los consideró como héroes, y mártires a aquellos que tomaron parte en la insurrección. Aquellos que habían mostrado su apoyo con sus acciones antes y después de la insurrección tendrían preferencia política debido a su apego a la causa nacionalista.”*⁷²⁴

Sin embargo, como bien ha indicado Charles Tripp, los frutos de la revuelta fueron bien aprovechados por aquellas personas que se mantuvieron cerca del régimen y decidieron colaborar con las fuerzas ocupantes, más que por aquellas personas que tomaron la iniciativa y participaron en la revuelta. Por esta razón, indica Tripp, no es de extrañar que esta rebelión: *“dejó un sentimiento de resentimiento contra la nueva clase política emergente en Bagdad y que en un futuro tendría consecuencias políticas en el nuevo estado”*.⁷²⁵ Los británicos decidieron modificar su política en Iraq, e introdujeron un modelo de gobierno donde los iraquíes asumiesen posiciones en el gobierno, pero por supuesto bajo la atenta mirada del alto comisionado. Este gobierno no incluyó a ninguno de los líderes de la revuelta. Así que se vieron beneficiados principalmente los nacionalistas moderados como nos recuerda el escritor iraquí Ali A. Allawi: *“la revuelta fue el último clavo en el ataúd de la política que buscó convertir Iraq en un protectorado británico. Whitehall adoptó entonces la idea de un ‘gobierno árabe’, administrado por funcionarios locales, aunque supervisados por funcionarios británicos. La influencia británica sería ahora indirecta y sería ejercitada por un alto comisionado. Iraq estaría limitado por los términos del mandato, pero la ilusión, y parte sustancial de la independencia, no pondría en peligro los intereses británicos”*.⁷²⁶ Fue en esta época cuando los británicos esperaban que *Faīṣal*

⁷²² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 272-273.

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 274.

⁷²⁵ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 81.

⁷²⁶ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Págs. 359-360. EPUD.

podiese reunir en torno suyo a los nacionalsitas moderados, y de algun modo, contrarestar el peso los radicales proturcos y bolcheviques.⁷²⁷

A pesar de este mito fundacional, la revolución tuvo un efecto limitado en cuanto a las reformas institucionales se refiere. Por un parte, la población iraquí con su unión consiguió demostrar que el pueblo ignorante y dividido en sectas, tribus y etnias diferentes podía actuar conjuntamente, y poner en un aprieto a las fuerzas ocupantes. También, la revolución permitió que las autoridades británicas abandonasen para siempre la idea de ejercer un control directo en Iraq, y propició la introducción de un gobierno compartido entre árabes y británicos. Sin embargo, y a pesar de estos avances, el alto comisionado continuaba manteniendo el control y, la idea de formar un gobierno compartido ya había sido planeado desde varios meses antes de que las revueltas comenzasen, por lo tanto, la revuelta sólo aceleró este proceso y permitió la consideración de otras opciones para la creación de una administración.

La Declaración anglo-francesa y el artículo 22 de la Liga de Naciones no especificaban claramente cómo las fuerzas ocupantes debían ayudar a los territorios ocupados a alcanzar el desarrollo suficiente para ser reconocidos como un país independiente. Estas resoluciones eran muy generales y se prestaron a interpretaciones distintas como hemos podido observar. Si tenemos en consideración el caso de Siria o Iraq es evidente que estos países podían gobernarse por si mismo aunque necesitaran asistencia. La ocupación llevaba más de seis años y desde hacia más de dos años los nacionalistas árabes en Siria, liderados por *Faṭṣal*, habían conseguido temporalmente establecer con éxito un gobierno árabe en Damasco. Muchos de estos oficiales nacionalistas y notables locales habían participado en los movimientos revolucionarios por la descentralización en el Imperio otomano y muchos de ellos tenían unos conocimientos amplios de los que una Constitución u gobierno constitucional significaba.

El caso no era tan distinto y como hemos visto a lo largo de estos capítulos existían gran número de personas capaces de participar en la administración del territorio. Sin embargo, las prioridades del Imperio británico eran muy diferentes, así como la de sus aliados Francia e Italia. Estos poderes tenían el objetivo de establecer ciertas zonas de influencia y, en realidad, no confiaban mucho en las posibilidades de la población nativa en su administración. La creación de un gobierno nativo no era más que un medio de abaratar

⁷²⁷ *Ibíd.*

la ocupación y mantener la ilusión de autogobierno. Por lo tanto, la redacción y elaboración de una Constitución o Ley Orgánica, no podía dejarse en las manos de los iraquíes, y debía realizarse bajo la supervisión del poder mandatario. Así, las fuerzas ocupantes tenían la seguridad de controlar el proceso, consolidar su posición e intereses en el país, y evitar resultados no deseados como el establecimiento de un gobierno califal o islámico, que uniría a vastos territorios y podría interrumpiera el corredor estratégico que el Imperio británico deseaba mantener desde la India hasta el Reino Unido.

Un aspecto interesante de este proceso está relacionado con el proceso de elaboración de una Constitución durante el periodo otomano hamidí. Devereux argumentaba, que uno de los problemas principales de la Constitución otomana de 1909 era su excesivo parecido con las constituciones europeas de la época. Es decir, el Imperio otomano pretendía aplicar un tipo de legislación totalmente nueva en el sistema otomano pero sin realmente modificar u adaptar esta legislación a las necesidades específicas propias. El ejemplo que utilizaba Devereux para ilustrar esta idea era a través de la imagen del trasplante de un árbol. Así se preguntaba ¿cómo puede vivir un árbol que solo crece en terrenos cálidos y húmedos arraigar en terrenos áridos u desérticos?⁷²⁸ Es decir, como se puede cambiar de un sistema a otro sin tener en cuenta peculiaridades históricas, culturales, sociales y políticas propias de cada nación.

Los planes constitucionales para Iraq tenía esta característica. El Imperio británico estaba dispuesto a introducir una maquinaria administrativa y constitucional nuevas, basada en los métodos de organización colonial que eran familiares entre sus oficiales y decidió dismantelar el sistema administrativo otomano que había sido forjado desde hacia décadas. El sistema de administración británica era mucho más eficiente desde el punto de vista productivo pero ¿era realmente el sistema de gobierno más apropiado para el territorio? ¿Tendrían los iraquíes la capacidad de decidir cuál era el sistema de gobierno mejor para ellos? ¿Sería el sistema capaz de mantenerse así mismo una vez los ocupantes no estuviese en el país?

El rechazo de Wilson a los movimientos nacionalistas en Iraq y Siria emana del temor que existía entre los mandos y oficiales a conceder mucho poder a la población. Los postulados e ideas que propagaban los nacionalistas para crear un Estado árabe unido, o califato que englobase la mayoría de los países que hoy existen en Oriente Medio chocaba

⁷²⁸ Devereux, Robert. *Op. Cit.* Pág. 61.

directamente y de frente con las ideas de los aliados europeos de implementar sus esferas de influencia en la región. Esto llevó a la división forzosa de territorios que hasta el momento habían mantenido relaciones políticas, sociales y económicas muy estrechas. Así se dieron los pasos para crear entidades que hasta el momento no habían existido como Iraq, Siria, Líbano, o los planes de creación de un estado judío en Palestina.

Las secuelas de la revuelta iraquí fueron limitadas, aunque indicaban un lento avance hacia la creación de un estado independiente y constitucional. Inglaterra comprendió que la instauración de un gobierno directo sería más problemático que productivo, y necesitaban desarrollar una forma de control que no supusiera un gasto tan elevado para las arcas del estado y permitiese la participación de la población en la administración. Un vez Wilson abandonó su cargo, sir Percy Cox tomó la iniciativa de formar el Primer Consejo de Ministros presidido por un iraquí, eminente y conocido por la mayoría de los iraquíes, el *naqīb al-ašrāf* de Bagdad *sayyid ‘Abd ar-Rahman al-Kaīlānī*.⁷²⁹ Así terminaría el periodo de administración directa exclusivamente británica, que había perdurado durante aproximadamente dos años con el gobierno del Comisionado Civil sir Arnold T. Wilson.

8.6. Los primeros pasos hacia la creación de un gobierno compartido.

La vuelta del alto comisionado sir Percy Cox significó en realidad más un cambio nominal en la política de ocupación británica que un cambio real hacia una forma de gobierno constitucional y democrática. La creación un gobierno nativo y provisional ya había sido discutida con anterioridad en las recomendaciones del Comité Bonham-Carter y en las reuniones interdepartamentales de mayo y junio, y en realidad, Percy Cox llegó para aplicar estas recomendaciones en las cuales sólo se introdujeron algunos cambios mínimos

⁷²⁹ *Sayyid ‘Abd ar-Rahman al-Kaīlānī* fue más tarde conocido como el *šāij al-dimukratīyah*, debido a una anécdota, bastante representativa de la opinión pública en Iraq. Según Lady G. T. Bell en una carta a su padre presenta al *naqīb* como una de las personas instintivamente más aristocráticas que ha conocido en su vida y en una reunión nos cuenta como: “El otro día el *šāij* de *Šammar* una vez hubo saludado a *an-naqīb*, este le preguntó. ¿Eres un *dimukrati*? El *šāij* de *Šammar* le respondió: ¡Dios mío, no, levemente ofendido. “I am not a *Magrati*. Pero, qué es eso, preguntó. Bien, dijo el *Nagīb*, disfrutando plenamente, “yo soy el *šāij al-dimukratīyah*” (de los demócratas). “¡Qué Dios me proteja! Replicó el *šāij Šammar*, con la sensación de que había cometido un error. “Si tu eres el *šāij* de los *magratīyah*, entonces debo ser uno de ellos, por ello estoy completamente a vuestro servicio. Pero, qué es “*dimukratīyah*”? El *Nagīb* contestó: “*es igualdad. No hay hombre grande o pequeño, todos son semejantes e iguales.*” A lo que el *šāij* de *ŠAMMAR* desconcertado contestó rotundamente: “*Dios es mi testigo*”, temiendo que su autoridad tribal escapaba de sus manos, “*Si eso es, no soy un Magrati*”. Bell. Gertrude. The Letters of Gertrude Lowthian Bell. Dos volúmenes. 21 de agosto de 1921. Pág. 618. Disponible en Internet: <<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/l1447.htm>>.

que iremos discutiendo a lo largo de este apartado y que tenían como objetivo formar un gobierno con una *façade* árabe pero que en última instancia estaría bajo el control británico.

La principal labor del nuevo alto comisionado era establecer un gobierno provisional que sería realmente difícil y complicado formar; teniendo en consideración el estado en el que se encontraba el país. La revuelta popular no había sido todavía controlada totalmente y no sería hasta la primavera de 1921 cuando fue suprimida en todo el territorio.⁷³⁰ El alto comisionado teniendo en cuenta esta situación, decidió no realizar un referéndum o algún tipo de consulta pública que pudiese ofrecerle más datos sobre el sentir de la población, y prefirió entablar conversaciones para resolver la crisis con varios notables y *şayḫ* tribales iraquíes principalmente en la ciudad de Basora, Bagdad y Mosul, así como otras localidades colindantes: “El 11 de octubre de 1920, llegó [Sir. Percy Cox] en tren especial de Kut a Bagdad a las 17:00 y fue recibido por una gran reunión de notables encabezada por el comandante general. El alto comisionado pasó las dos semanas siguientes consultando a los vecinos y gente de Bagdad y sus entorno, en una serie de audiencias públicas y privadas. Su Excelencia, además, realizó una visita a Mosul el 16 de octubre, y regresó al día siguiente, después de haber realizado una consulta con los vecinos de ese lugar.”⁷³¹

Una vez sir P. Cox contó con el apoyo de estas personalidades inició el proceso de creación de un Gobierno Provisional que fue discutido entre varios oficiales británicos como Sir Edgar Bonham-Carter, Coronel Everlyn Howell, Coronel S. H. Slater, el señor H. St. J. B. Philby, y la secretaria personal de Sir. P. Cox, Gertrude Bell, que decidieron implementar: “Un Consejo de Ministros Árabes, supervisados por el consejos británicos, y que estarían bajo el control del alto comisionado”.⁷³²

Sin duda, uno de los logros más importantes del nuevo alto comisionado fue la de convencer al anciano y eminente el *naqīb* de Bagdad, 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī, de aceptar el cargo de presidente del nuevo Gobierno Provisional. El *Naqīb* que había rechazado varias veces involucrarse personalmente en política, tenía una gran consideración y afecto por sir Percy Cox, que consiguió convencerlo para asumir esta responsabilidad.⁷³³ Sin su ayuda, la creación de un gobierno árabe bajo tutela británica hubiera sido realmente muy

⁷³⁰ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 277-278.

⁷³¹ Jones, Thomas. Memorandum to the League of Nations. Mandate for Mesopotamia. Note on the Political Developments in Mesopotamia subsequent to October 1, 1920. [old -CP 3273A-, new -CAB 24/127-]. Pág. 1.

⁷³² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 280.

⁷³³ *Ibid.*

difícil. El impacto que tuvo la participación del *Naqīb* es evidente, ya que desde que aceptó participar en el proceso político, el alto comisionado fue capaz de proseguir con sus planes de crear un nuevo gobierno que incluyera iraquíes. Una de las características más interesantes de la política británica de este periodo es el cuidado por las formas y las apariencias. Ireland por ejemplo describe como los comunicados enviados a estos posibles ministros eran escritos como si fuesen órdenes directas y aprobadas personalmente por el *Naqīb* para evitar, precisamente, la impresión de que el alto comisionado estaba detrás de estas nominaciones aunque este era el caso. La mayoría de los miembros que fueron invitados al gobierno aceptaron y, a pesar de ser todos iraquíes, el gabinete era bastante limitado desde el punto de vista representativo.

Tabla 1. Miembros del Gobierno Provisional⁷³⁴

Presidente	<i>El naqīb de Bagdad Sayyid 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī</i>
Ministro del Interior	<i>Sayyib Ṭalīb</i> Bajá Basora
Ministro de Finanzas	<i>Sāsūn</i> Effendi <i>Haskaīl</i>
Ministro de Justicia	<i>Ḥassan</i> Effendi Pachachyi
Ministro de Educación	<i>Tẓẓat</i> Bajá Bagdad
Ministro de Defensa	<i>Ya'afar</i> Baja al-Askari
Ministro de Fomento	<i>Muḥammad</i> Effendi Fadhi
Ministro de Comercio	<i>'Abdūl Latīf</i> Bajá Mandil
Ministro de Auqaf	<i>Mustafa</i> Effendi 'Alusi.

El gabinete estaba formado principalmente por personalidades que tenían buenas relaciones con el Imperio británico y que poseían la educación y experiencia necesarias para ejercer tales responsabilidades. La representación kurda y chiíta era pobre y esta carencia se suplió mediante la inclusión de un número de personalidades en el gobierno que no poseían un carterá. Así el Gobierno Provisional de sir Percy Cox introdujo a varios kurdos,

⁷³⁴ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 284.

chiítas y cristianos pertenecientes a familias de notables de Mosul, Bagdad y Basora para equilibrar esta descompensación.⁷³⁵ Si observamos detenidamente los miembros de este gobierno muchos de ellos habían poseído cargos públicos durante la etapa otomana como *Sayyīb Ṭalīb*, *Sāsūn Effendi* –Ministro de Finanzas con el Imperio otomano en 1913, era considerado como una de las personas más notables en este grupo–, o *Muḥammad Effendi Faḍlī* o *Mustafa Effendi 'Alusī* que habían sido respectivamente alcalde de Mosul y Juez en Mecca.⁷³⁶ También existían miembros que poseían lazos con los jóvenes nacionalistas que apoyaban a *Faiṣal* en Damasco como *Ya'afar al-'Askarī* o que habían participado en los Consejos de División como *'Abdūl Latīf* Bajá Mandil.

El Gobierno Provisional estaba formado por veintiuna personalidades en total y comprendía una selección de personajes eminentes del país. También había una representación mínima de las tres provincias iraquíes, y como bien han señalado Charles Tripp, entre ellos predominaban los árabes sunnís, con los cargos más importantes. Otra medida adoptada fue la de restablecer las unidades administrativas otomanas y los consejos municipales, al mismo tiempo que los funcionarios políticos británicos en las provincias fueron sustituidos por funcionarios iraquíes, excepto en el distrito kurdo de Sulaimaniya. Sin embargo, tanto los consejos como las unidades administrativas, disponían de consejeros de control británicos adscritos a cada uno de los nuevos ministerios.⁷³⁷

El gobierno británico, a la hora de formar la nueva administración del estado, prefirió emplear en los altos cargos de la administración a funcionarios sunnís, excepto en la región del *Atabat* donde la mayoría chiíta aconsejaba lo contrario.⁷³⁸ Esta preferencia se basó en la capacidad de los funcionarios para desarrollar sus competencias y en general, los funcionarios más preparados eran los sunnís que habían trabajado anteriormente en la administración bajo el gobierno otomano.⁷³⁹ La comunidad chiíta había permanecido

⁷³⁵ Aquellos que fueron enviados a formar parte del Gobierno sin cartera fueron: Hamdi Pasha Baban, Kurdo y cabeza de una familia importante de Sulaimaniyah; 'Abdul Majid Effendi Shawi, Alcalde de Bagdad; 'Abdul Rahman Bajá Haidari y Fakhri Effendi Jamil Zadah, notables de Bagdad; Ahmad Bajá Sani', a notable de Basora; 'Abdul Jabbar Bajá Khaiyat y Daud Yusufani, líderes cristianos de Bagdad y Mosul respectivamente; and cuatro chiítas, basicamente, 'Abdul Ghani Kubbah, líder una de las principales familias chiítas de Bagdad; Saiyid Hadi Qaswini, de Hillah; 'Ajil Bajá ibn 'Ali Samarmad, antiguamente uno de los sheikhs (ṣuyūj) principales de Zubaid; y el Amir Muhammad Saihud, principal líder de la tribu Bani Rabi'ah. Jones, Thomas. *Op. Cit.* Pág. 6.

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 45.

⁷³⁸ *Ibid.*

⁷³⁹ *Ibid.*

excluida de la administración osmanlí, por lo tanto no estaba debidamente cualificada para desempeñar ciertas funciones.⁷⁴⁰

El nuevo consejo presidido por *sayyīd ‘Abd ar-Rahman al-Kāilānī*, estaba formado por la clase alta de notables y personalidades de Bagdad que tampoco sentía una gran consideración por la comunidad de líderes chiítas. Los británicos estaban aún profundamente irritados por las revueltas que consideraban una iniciativa de esta comunidad.⁷⁴¹ Esta parece ser una de las razones principales que llevaron a la comandancia británica y al nuevo gobierno a reintroducir a muchos exfuncionarios otomanos, la mayoría árabes sunnís, que fueron excluidos durante el periodo de ocupación británico anterior, durante lo que he denominado como el proceso de desotomanización. Pero a su vez, reafirmaba la tendencia colonial británica de favorecer a una minoría pequeña y poco representativa, que en parte, aseguraba la dependencia de este grupo en el poder mandatario.⁷⁴² El proceso de elección y configuración de este gobierno no fue efectivo hasta el mes de noviembre cuando todos los miembros presentes participaron en su primera reunión que tuvo lugar el día 13 de dicho mes. La segunda reunión del gabinete es especialmente interesante para nuestro estudio, debido a que, con la ayuda de uno de los oficiales más cercanos al alto comisionado H. St. J. B. Philby, se comenzó a trabajar en lo que sería la Constitución provisional para Iraq.⁷⁴³

8.7. Planes Constitucionales.

Este texto constitucional preparado por las autoridades británicas fue discutido en la reunión del gabinete y aprobado después de introducir algunos cambios sugeridos por los miembros del mismo. Esta Constitución provisional estaba compuesta por quince artículos donde podemos encontrar una secuencia completa de los planes constitucionales que el alto comisionado pretendía aplicar.⁷⁴⁴ El artículo primero especifica que el alto comisionado es el último responsable de la administración en Iraq y, especifica que si existiesen conflictos entre el Consejo de Estado y el alto comisionado, será este último quien tenga la

⁷⁴⁰ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 298.

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² Sluglett. Peter. "The British Legacy". Kelidar. Abbas et al. Kelidar. Abbas et al. U.S Policy in Post Saddam Iraq. Lessons from the British Experience. Eisenstadt. Michael y Mathewson. Eric (ed.). The Washington Institute for Near East Policy. Washington, 2003. Pág. 7.

⁷⁴³ Note on the Establishment of a Council of the State for 'Iraq, India Office, B. 363, November 30th, 1920. Pág. 4-5. Texto integro en Apéndice VI, Ireland, P. W. *Op. Cit.* Págs. 461-5. También en Jones, Thomas. Memorandum to the League of Nations. Mandate for Mesopotamia. *Op. Cit.* Pág. 9-10.

⁷⁴⁴ *Ibid.*

última palabra.⁷⁴⁵ La validez de esta constitución sería hasta que la Asamblea Nacional fuera convocada para la elaboración de una constitución permanente.⁷⁴⁶ Estos planes fueron comunicados a la población en un comunicado oficial hecho público el 11 de noviembre, y en el cual se menciona la instauración de un Consejo de Estado. En el punto segundo se hace una mención expresa a la nueva Constitución en los siguientes términos: “*Hasta que la Ley Orgánica se promulgue y entre en vigor, el Consejo de Estado y de Ministros serán responsables de la conducta, supervisión y control de la administración de Gobierno, excepto en los asuntos relacionados con la política exterior y las operaciones militares...*”⁷⁴⁷

Además, el Imperio británico para conceder una mayor legitimidad al proceso transitorio, entregó a la Sociedad de Naciones el borrador del Mandato para Iraq el 7 de diciembre de 1920. Turquía había renunciado a mantener la soberanía de Iraq y Palestina con la firma del Tratado de Sevres, y por lo tanto Inglaterra tenía ahora vía libre para formular oficialmente su política para Iraq.⁷⁴⁸ En cuanto al proceso constitucional se refiere, el borrador del Mandato establecía un límite temporal de tres años para la redacción, y ratificación de la Constitución en el artículo I: “*El Mandatario deberá esbozar la Ley Orgánica de Mesopotamia en el menor tiempo posible, y en un periodo no superior a tres años a partir de la fecha desde la entrada en vigor del presente Mandato. La presente Ley Orgánica se redactará en consulta con las autoridades indígenas, y se tendrán en cuenta los derechos, intereses y deseos de todas las poblaciones que habitan en el territorio bajo el Mandato. Se incluirán disposiciones destinadas a facilitar el desarrollo progresivo de Mesopotamia como un Estado independiente. En espera de la entrada en vigor de la Ley Orgánica, la administración de la Mesopotamia se llevará a cabo de conformidad con el espíritu de este Mandato.*”⁷⁴⁹ Por otra parte, en el artículo II del mandato establecía que Iraq no llegaría a ser reconocido como Estado independiente hasta que la ley orgánica fuese aprobada e implementada por el poder mandatario como indica el Artículo II: “*Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica y el restablecimiento de la seguridad pública, el alto comisionado puede organizar y emplear las fuerzas locales necesarios para el mantenimiento del orden y por la defensa de estos territorios.*”⁷⁵⁰

⁷⁴⁵ Artículo I. *Ibíd.*

⁷⁴⁶ *Ibíd.*

⁷⁴⁷ Jones, Thomas. Memorandum to the League of Nations. Mandate for Mesopotamia. *Op. Cit.* Pág. 10.

⁷⁴⁸ Palestine. *Times magazine*. Julio de 1923.

<<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,715973,00.html>>.

⁷⁴⁹ Draft Mandate for Mesopotamia y Palestina tal y como fue entregado a La Liga de Naciones. Imprenta Real de su Majestad. Londres, 7 de diciembre de 1920. Pág. 1.

⁷⁵⁰ *Ibíd.*

Según estos planes, el Gobierno Provisional tendría la labor de gobernar el país durante tres años bajo la supervisión del alto comisionado. Durante este periodo debían celebrarse elecciones para una Asamblea Nacional, que tenía que “preparar” la Constitución; este término “preparar” era vago y poco preciso a la hora de delimitar los pasos y mecanismos que debían tomarse para elaboración de la ley orgánica. El gabinete presidido por *‘Abd ar-Rahman al-Kāilānī*, si quería alcanzar este objetivo, tenía que colaborar y facilitar la instauración del orden y seguridad a través del buen funcionamiento de los ministerios, la aprobación de leyes bajo un estricto control del alto comisionado, la concepción de una ley electoral que permitiese la celebración de elecciones lo antes posible y la creación de un gobierno árabe “independiente” pero no soberano, presidido por un jefe del estado que sería un monarca árabe. Éste último, entre otras obligaciones, convocaría la formación de una Asamblea Nacional o parlamento que tendría que discutir la Constitución. La elaboración y aprobación de la Constitución por la Asamblea Nacional era una condición fundamental para ser reconocido como un Estado soberano e independiente en la Liga de Naciones, tal y como se especifica claramente en los términos del Mandato.

Sin embargo, para complicar aún más la situación, el vacío legal existente permitía al Imperio británico libertad de movimiento ya que el Mandato en realidad nunca fue ratificado oficialmente por la Liga de Naciones.⁷⁵¹ La situación británica no fue regulada desde el punto de vista legal hasta la aprobación de un Tratado anglo-iraquí en 1922.⁷⁵² Aunque Inglaterra había pactado la adopción de un Mandato desde la Conferencia de San Remo éste nunca fue adoptado, y por lo tanto el vacío legal permitía al Imperio británico continuar con sus planes sin la supervisión de un organismo internacional. La idea era sustituir el Mandato por un Tratado, ya que en este caso la relación sería entre dos Estados soberanos. Así, la intervención de una tercera entidad en calidad de mediador como la Sociedad de Naciones sería innecesaria. El término “Mandato” disfrutaba de una gran impopularidad entre la población y la opinión pública de la época, tanto en Iraq como en Inglaterra y Estados Unidos. Por otro lado, la negociación de un tratado dejaba la puerta abierta a la hora de renegociar su relación si era necesario.⁷⁵³

⁷⁵¹ Our Position in Iraq. Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. C.P. 214 (29). Julio de 1929. Pág. 2

⁷⁵² *Ibid.* También, Sluglett. Peter. *Op. Cit.* Pág. 355.

⁷⁵³ *Ibid.*

El avance en la cuestión constitucional fue extremadamente lento. El Gobierno Provisional solicitó la aprobación de una Ley Electoral durante sus primeras reuniones con el alto comisionado. El recién nominado ministro del interior, *Sayyīb Ṭalīb*, había permanecido algunos años en el exilio y sus relaciones con el Imperio británico eran muy inestables. El alto comisionado después del retorno del *šāh* de Basora, encomendó a *Sayyīb Ṭalīb* que redactase dicha ley en la cual trabajó con la ayuda de un comité que estaba formado por antiguos oficiales otomanos que habían participado en la vida parlamentaria antes de la guerra, y un grupo de leales seguidores de *Sayyīb Ṭalīb* que entregó su primer borrador electoral al Alto Comisionado el 7 de noviembre de 1920.⁷⁵⁴

El borrador fue aceptado por el alto comisionado después de ser revisado por El Gobierno Provisional, y se estableció la creación de un comité especial que comenzó su trabajo el 30 de noviembre, es decir solo una semana después.⁷⁵⁵ La seguridad era un problema todavía en aquellos momentos y ralentizó el proceso considerablemente. Más aun, la falta de un candidato claro a los ojos del alto comisionado para la jefatura del estado era todavía el problema más importante por resolver. Esto obligó al alto comisionado a ir muy despacio con la delegación de poderes y responsabilidades a los iraquíes. La Ley Electoral no sería aprobada hasta 1922, y por lo tanto no fue posible pensar en realizar elecciones para la Asamblea Nacional hasta esa fecha. Sin embargo, las principales fuerzas nacionalistas ya habían comenzado a movilizarse desde la creación del Gobierno Provisional y habían creado comités formados por candidatos locales.⁷⁵⁶ Sin embargo, la Ley Electoral no fue promulgada hasta el 4 de marzo de 1922, es decir un año después de haber enviada al comité especial y, al contrario de lo que podemos pensar, las elecciones para la creación de una Asamblea Nacional no fueron factibles hasta el 27 de marzo de 1924, casi cuatro años después de la creación de un Gobierno Provisional.⁷⁵⁷

Este retraso en la celebración de elecciones contradecía las promesas del alto comisionado, que había asegurado la celebración de elecciones lo antes posible en sus declaraciones del 30 de mayo de 1921. Sin embargo, las disputas en el seno del Gobierno Provisional sobre la representación tribal en la Asamblea Nacional y los informes de inteligencia que aseguraban que los nacionalistas estaban preparando otra revuelta, llevaron al alto comisionado a retrasar las elecciones de nuevo en un claro movimiento por ganar

⁷⁵⁴ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 291.

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ *Ib.* Pág. 291. Nota 1.

⁷⁵⁷ *Ibid.*

tiempo. Por un lado, existía todavía la dudas de quien sería candidato para el trono en el nuevo Iraq, y además se estaban produciendo cambios considerables en el modo de administración de las colonias y territorios ocupados por el Imperio británico que fueron discutidos en al Conferencia del Cairo. Así, el alto comisionado en Bagdad argumentaba, que todavía no había conseguido encontrar una persona apropiada para el puesto, tal y como mencionaría Lord Curzon en la Cámara de los Lores cuando declaró en junio de 1920 que: *“no hay nadie que de la bienvenida como nosotros a la expresión genuina y pública en favor de un sistema particular o incluso un líder particular”*.⁷⁵⁸

Estas declaraciones de carácter diplomático tratan de ocultaban la necesidad de encontrar, como vimos en los capítulos anteriores, un monarca que se contentará con reinar y no gobernar, como habían advertido varios oficiales británicos durante las reuniones entre distintos departamentos gubernamentales. Es decir, un monarca que no se inmiscuyese en los asuntos de gobierno, y fuera sensible a las exigencias inglesas. Por lo tanto, no se trataba tanto de encontrar el candidato que el pueblo iraquí hubiese deseado, esta opción era insuficiente, y era necesario que el monarca tuviese el deseo de colaborar con el Imperio. Además, este asunto se había convertido en un asunto urgente, ya que sin la colaboración de un monarca que estuviese investido con poderes ejecutivos y tuviese una amplia aceptación popular *“el gobierno fachada no podría existir y en última instancia el control británico no podría ser ejercitado sino era a través del uso de la fuerza”*.⁷⁵⁹ Así las aspiraciones de los nacionalistas de celebrar elecciones lo antes posibles tuvieron que esperar hasta que el poder mandatario tomase decisiones fundamentales que afectarían por completo el desarrollo del proceso constitucional.

8.8. La Conferencia del Cairo y la instauración de la monarquía.

La Constitución iraquí tendría que esperar hasta que otros asuntos fuesen resueltos como la restauración del orden, la creación de una nueva administración y formación de un ejército y, por último, la Ley Electoral, que permitiría la elección de una Asamblea Legislativa democráticamente, y que tendría que preparar y aprobar una Constitución permanente. Sin embargo, todavía no había sido decidido quién sería el monarca, elemento fundamental para avanzar en este proceso político. Esto podría explicar hasta cierto punto por qué se retraso tanto el proceso constitucional. Una ley electoral podría haberse aprobado en cuestiones de meses, y la formación del ejército era un asunto que no afectaba

⁷⁵⁸ *Ibíd.* Pág. 303.

⁷⁵⁹ *Ibíd.*

directamente al proceso constitucional. También hay que recordar que en este periodo, Londres inició una serie de cambios administrativos que llevarían a la reconfiguración de la administración británica en el extranjero. Estos cambios reestructuraron la política exterior británica y darían como resultado la creación de la Oficina Colonial en Oriente Medio.⁷⁶⁰ El nacimiento de la Oficina Colonial respondía a la necesidad de establecer un organismo especial que tuviese la misión de administrar los asuntos en los territorios británicos asignados por el Mandato, función que hasta ese momento habían desempeñado la Oficina India, El Ministerio de Asuntos Exteriores (*Foreign Office*), y el Ministerio de la Guerra (*War Office*).⁷⁶¹

El proceso de creación del Departamento fue un largo proceso que comenzó en 1917, pero que alcanzó su impulso definitivo entre 1920-21, en gran medida a través de las iniciativas de Winston Churchill como ministro de la guerra. Éste preocupado por reducir al máximo los gastos militares diseñó un plan económico para el control de Mesopotamia a través del uso de las fuerzas aéreas R.A.F.⁷⁶² Curiosamente, este plan, es muy similar en cuanto a sus objetivos se refiere, a la utilización de aviones no tripulados o “drones” por el ejército norteamericano en varios puntos de región del Norte de África, Oriente Medio y Asia central, región MENACA.⁷⁶³ También esta estrategia encierra cierta similitud con la adoptada por el presidente Barak Obama y la Coalición internacional liderada por los Estados Unidos para derrocar al Estado Islámico en Iraq.⁷⁶⁴ El ministro Churchill pasó a ser director de la Oficina Colonial en febrero de 1921, y sustituyó a Lord Curzon como uno de los máximos responsables de la política británica en Oriente Medio.

La Conferencia del Cairo se centró en tres asuntos básicos pero de vital importancia que fueron: la reducción de tropas y, por lo tanto, la apuesta por una política de ahorro y la reducción de su presencia militar; la regulación de las finanzas a través de la creación de un modelo presupuestario y un sistema de pagos que permitiese funcionar a los nuevos

⁷⁶⁰ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 48.

⁷⁶¹ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. I.-Event Leading Up To The Conference and Procedures Adopted. [old -CP 2866-, new -CAB 24/122-]. Marzo, 1921. Pág. 1.

⁷⁶² *Ibid.* Pág. 259-272.

⁷⁶³ Alasmari, Hakim. US makes a drone attack a day in Yemen. The National. June 15, 2011. <<http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/us-makes-a-drone-attack-a-day-in-yemen>>. Byman, Daniel. Why Drones Work. The Case for Washington's Weapon of Choice. Council of Foreign Affairs. Julio-agosto, 2013. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139453/daniel-byman/why-drones-work>>.

⁷⁶⁴ Zāid Sāliha. “at-tahāluf ad-dualī badaā al-ḥarb ‘alā Dā‘iš fī surīyā ... wa Obāmā yu‘alinu an al-hamla istāwal bi-mušārika 5 dual ‘arabīya” *Al-Quds*. 23 de septiembre de 2014. <<http://www.alquds.co.uk/?p=225632>>(11 de noviembre de 2014).

estados creados en Palestina (incluyendo Trans-Jordania), Adén y Mesopotamia y, por último, diseñar y desarrollar los planes políticos que debían poner en práctica para alcanzar los objetivos recogidos en el Mandato.

Los aspectos militares y financieros de la posición británica en Oriente Medio consumieron gran parte del tiempo de la Conferencia que duro varios días y se celebró no solo en Egipto sino también en Jerusalén. Las decisiones tomadas a nivel político son realmente importantes ya que se establecerían los puntos principales de la agenda política para los próximos años. Churchill presidiría estas reuniones como ministro de la guerra (en 1921 fue nombrado Secretario de Estado para las Colonias) y en donde también participaría el alto comisionado sir Percy Cox, y su secretaria personal, Gerturde Bell, el Mayor Young y el Coronel T. E. Lawrence.⁷⁶⁵ Además participaron dos iraquíes: *Ya'afar al-'Askari* y *Sā'sūn Effendī*, ministros de Defensa, y Economía respectivamente, participaron en algunas reuniones realizadas por los oficiales. Esta es la primera vez que se observa la participación de iraquíes en una conferencia departamental de este nivel.⁷⁶⁶

El asunto más importante en relación con el proceso constitucional está íntimamente relacionado con la elección de un monarca. Las discusiones y reflexiones giraban en torno a la creación de un gobierno indígena lo suficientemente estable y legítimo como para administrar el territorio; sin un gobierno estable sería imposible reducir el número de tropas. La elección de monarca era un asunto que se había discutido y previsto en numerosas ocasiones desde el inicio de la ocupación, pero todavía no se había alcanzado ningún acuerdo. Un aspecto relevante, es la posición de sir Percy Cox, sobre la necesidad de seleccionar un monarca urgentemente dado que el gobierno del *Naqīb* era provisional y no podía permanecer indefinidamente. La autoridad que debía tomar el relevo del gobierno provisional era un jefe del Estado o “*ruler*”.

En la conferencia se enunciaron a todos los candidatos, dos de ellos de origen iraquí, *'Abd ar-Rahman al-Kāilānī*, y *Sayyīd Ṭalīb*, uno de origen árabe-persa *šā'j Muḥammadrah*, *Ibn Sa'ūd* de la península árabe, *Agha Khan*, de origen persa⁷⁶⁷ y, *Bouhan al-Din*, un príncipe

⁷⁶⁵ En la conferencia del Cairo de marzo de 1921. T. E. Lawrence argumentó que el disperso y retrasado pueblo de Iraq necesitaba una figura unificadora. Mejcher. Helmut. *Imperial Quest for Oil: Iraq 1910-1928*. The Middle East Centre, St. Antony's College by Ithaca Press, 1976. Pág. 77.

⁷⁶⁶ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. *Op. Cit.* Pág.4-6.

⁷⁶⁷ Amir Taheri. “The Life and Times of the ‘Arab Simón Bolívar’”. *Asharq al-Ansat*. 26 de febrero de 2014. <<http://www.aawsat.net/2014/02/article55329390>>. (10 de abril de 2014).

de origen turco.⁷⁶⁸ Lo más destacable de estas discusiones es el hecho de que todos los presentes en la reunión estuvieron de acuerdo en la valoración de Sir Percy Cox, pero nadie puso en entredicho cual sería la reacción de la población si se nominaba a un monarca que no fuese local.⁷⁶⁹ Esta posición cuanto menos discutible se sustentaba en el hecho de que existían varias comunidades y confesiones distintas, que desde el punto de vista británicos eran incompatibles con el sistema monárquico que pretendían implementar. Así, la última alternativa, según los presentes, era la nominación de un monarca jerife en especial entre los hijos del jerife *Hussaīn* de Mecca, los hermanos *'Abdallah* y *Faīṣal*. Esto se debe a que existía una razón de peso, que iba más allá de las consideraciones sociales y era, como bien indicó Churchill, el hecho de que permitiría al gobierno británico presionar a la esfera de influencia árabe: *“Si Faisal supiese que dependen de su buena conducta no sólo el subsidio de su padre y la protección de los Lugares Santos de un ataque Wababi, sino también la posición de su hermano en Transjordania, sería mucho más fácil para nosotros tratar con él. El mismo argumento se puede aplicar, mutatis mutandis, al rey Hussein y al emir Abdullah, ya que el gobierno francés les ha convencido de que si adoptan una política jerifea, corren el peligro de ser destruidos al igual que Frankenstein por un monstruo de su propia creación.”*⁷⁷⁰

El alto comisionado comentó al respecto que la maquinaria necesaria para la celebración de elecciones había sido ya dispuesta y, según sus cálculos no tardaría más de seis semanas en preparar las elecciones para la Asamblea Nacional.⁷⁷¹ Las palabras del alto comisionado indicaban su inclinación a considerar necesario una consulta popular en relación a la nominación del monarca. Sin embargo, Churchill dudaba de la necesidad de tal encuesta ya que según su modo de ver las cosas Inglaterra iba a asumir la mayor parte del gasto.⁷⁷² El alto comisionado matizó que la Asamblea Legislativa había sido creada con el propósito de consultar a la población sobre estos asuntos de vital importancia para el pueblo, pero Churchill por el contrario argumentó, que existía la alternativa a la creación de una Asamblea Nacional y consistía en: *“la formación de cuerpo legislativo al cual podría enviársele directamente la nominación de cualquier candidato que fuese elegido por el Imperio británico”*.⁷⁷³ Según el Secretario de Estado para las Colonias W. Churchill este cuerpo estaría formado por hombres locales que “sufrirían” si el Imperio británico tuviese que salir de Iraq. Además, debería incluir a notables de todas las partes del país que deben representar todas las

⁷⁶⁸ *Ibid.* También en Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Págs. 327. EPUD.

⁷⁶⁹ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. *Op. Cit.* Pág. 39.

⁷⁷⁰ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. *Op. Cit.* Pág. 40.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ *Ibid.*

posiciones de la opinión pública. Al día siguiente, 13 de marzo, se decidió que el coronel T. E. Lawrence fuese la persona encargada de convencer al monarca *jerifeo* de tomar el trono y que sir Percy Cox confeccionase un calendario para implementar tales medidas.⁷⁷⁴ La idea era llevar a *Faīṣal* a Iraq antes de realizar cualquier consulta popular. La comandancia británica creía que la mera presencia de *Faīṣal* en el país, avivaría el debate sobre su nominación en la población y, quizás así, fuese más fácil sopesar su capacidad para tomar el cargo. La Secretaria Gertrude Bell anticipó que podría haber cierta resistencia por parte de *naqīb de Bagdad* o *Sayyīd Ṭālib* que eran en realidad dos candidatos autóctonos, y por lo tanto, los más indicados para al menos participar en una consulta popular.⁷⁷⁵ El recién nombrado ministro de defensa iraquí, *Ya'afar al-'Askanī*, y el ministro de finanzas, *Sāsūn Effendi*, ambos participarían en una reunión el día 14 para discutir la conveniencia de *Faīṣal* como candidato. Estos estuvieron de acuerdo con la elección de *Faīṣal* como el mejor candidato para el trono mientras fuese ratificado por la población.⁷⁷⁶

Otra idea fundamental que comenzó a discutirse a lo largo de la Conferencia fue la posible adopción de un Tratado que sustituyese al Mandato. El coronel T. E. Lawrence mencionó que si era necesario modificar el Mandato sería conveniente que *Faīṣal* no tuviese que participar en un proceso de selección antes de cualquier modificación, y una vez fuese investido como rey, sería el momento idóneo para lanzar las negociaciones sobre cualquier modificación de la relación entre ambos países.⁷⁷⁷ Así, se decidió la elaboración y fijación de los puntos principales de un futuro Tratado anglo-iraquí, que deberían discutirse con el nuevo gobierno, y que presidiría en última instancia la naturaleza de las relaciones entre ambos Estados. Las líneas básicas del Tratado contemplaban el control del gobierno británico en los asuntos relacionados con la política exterior, así como su derecho a veto en cuestiones financieras y militares.

⁷⁷⁴ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 325. EPUB.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ *Ibid.*

El calendario presentado por sir Percy Cox para la aplicación de un sistema político en Iraq debía ser:

Tabla 2. Calendario político⁷⁷⁸	
1. El Secretario de Estado para las Colonias Churchill abandona Egipto, y El alto comisionado vuelve a Bagdad.	31 de marzo de 1921
4. Confirmación del Secretario de Estado para las Colonias sobre los planes en Iraq	
5. Anuncio de las sentencias Tribunales Militares y la decisión del gobierno de su majestad de conceder una amnistía a todos los presos políticos que fueron exiliados con motivo de los disturbios que tuvieron lugar en 1920, con una o dos excepciones.	18 de abril de 1921
6. La llegada de <i>Faīṣal</i> a Meca debería estar preparada para más o menos la misma fecha. <i>Nūrī as-Saīd</i> , y <i>Ya'afar al-'Askarī</i> deberán enviarle un telegrama invitándole a venir a Mesopotamia, y además un mensaje del gobierno británico expresando que la población de Mesopotamia deseaban al Amir.	
Más adelante un telegrama debía ser escrito por el emir asegurando que había discutido el asunto con su hermano y su padre. Finalmente debía constatar que había decidido tomar el trono y que respetaría los términos del Mandato que se había presentado a la Liga de Naciones, con la condición añadida de que el gobierno británico podía acordar introducir cambios sobre los términos del Mandato y con el paso del tiempo, el Mandato podrían ser modificados antes de la aprobación de la Ley Orgánica y su aprobación por parte de la Liga de Naciones. Así el Mandato dejaría de existir y sería sustituido por el Tratado que debía asegurar la continuación de la asistencia del poder mandatario, y por el otro lado, la adecuación del mantenimiento de los intereses del gobierno británico y su posición privilegiada.	
El príncipe <i>Faīṣal</i> además enviará otro telegrama secreto al <i>Naqīb</i> y a <i>Sayyīd Ṭālib</i> diciendo que el esperaba que encontraría su apoyo y participación de el gobierno del país.	28 de abril de 1921

⁷⁷⁸ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. Op. Cit. Pág. 44-45.

7. Una vez <i>Faīṣal</i> haya comprobado la reacción de esta posición entre sus amigos, <i>Faīṣal</i> enviaría uno de sus representantes a Mesopotamia durante el mes de Ramadán.	8 de mayo de 1921
8. Se espera que el anuncio de <i>Faīṣal</i> , seguido de su llegada al país, resultará en una definitiva expresión del sentimiento público hasta el punto de que será innecesario para nosotros preguntar a nuestro Congreso si es necesario discutir la cuestión de un líder; simplemente tendrán que confirmar directamente o indirectamente su nominación.	
9. Una vez así las cosas, <i>Faīṣal</i> disolvería el actual Gobierno Provisional, el Consejo de Ministros, y convocarían <i>al-Naqīb</i> para que forme un nuevo gabinete.	

La Conferencia también abarcó otros temas como la repatriación de los refugiados y la administración los recursos transferidos por el Gobierno de su Majestad a la Administración Civil en Mesopotamia, también la discusión trató sobre los costes de financiación en las ciudades de Kirkuk y Sulaimaniya situados en el noroeste, y que debían permanecer finalmente dentro de la jurisdicción territorial de Mesopotamia. Sin embargo, se decidió que la región de Kurdistán iraquí no aceptaría estar bajo el control de un gobierno árabe y, por lo tanto sería conveniente que hasta que la población expresase su deseo de pertenecer al territorio, permanecerían bajo el control directo y estaría separado del resto de Iraq.⁷⁷⁹

También, uno de los puntos fundamentales era reducir el coste militar con la ayuda de las fuerzas aéreas. Esto permitiría la reducción de tropas en el terreno. Estas medidas, unido a la elección de un gobernante apropiado, calmaría los ánimos después de las turbulentas revueltas de los años 20. Así, la Oficina Colonial asumió la responsabilidad de coordinar estos acuerdos, lo cual implicaba que la Comandancia de las Fuerza Aérea en Bagdad estaría bajo el mando del alto comisionado, del mismo modo, que el Ministerio del Aire en Londres estaba dirigido —en los asuntos relacionados con Iraq— por la Oficina Colonial.⁷⁸⁰ Sin embargo, otros asuntos importantes tratados en la Conferencia permanecieron aún sin resolver. El problema más importante fue el establecimiento de una frontera clara entre Iraq y Turquía, que se mantuvo sin resolver hasta años después en

⁷⁷⁹ *Ibid.*

⁷⁸⁰ Peter Sluglett. *Op.Cit.* Pág. 49.

1927. Finalmente, podemos concluir que el balance final y la importancia de la Conferencia bien pueden ser resumidos a través de las palabras del historiador británico Peter Sluglett: “[...] El Cairo, fue simplemente la expresión de Gran Bretaña sobre el futuro de los compromisos militares y financieros en el Medio Oriente para aligerar la carga de los gastos imperiales. Esto marcó el comienzo de un nuevo tipo de política colonial, y formalizó el fin del gobierno directo británico en Iraq. La razón inmediata para estas decisiones no es difícil de encontrar, el gasto masivo en Mesopotamia no era posible teniendo en cuenta otras demandas más urgentes que requerían al Tesoro británico. Cada vez era más difícil de explicar ya sea dentro o fuera del Parlamento como el gasto de millones en el Tigris y el Éufrates contribuía a la construcción de viviendas aptas para héroes.”⁷⁸¹

8.9. La aplicación del plan constitucional.

Una vez terminó la Conferencia del Cairo, comenzaron los preparativos para la llegada del monarca. El monarca abandonó la ciudad de Yidda el 12 de junio acompañado por un grupo de simpatizantes. El emir habían mantenido correspondencia por medio de telegramas con el *Naqīb* de Bagdad y con posibles oponentes al trono como su hermano ‘*Abdullah*, que estaba furioso por la decisión británica, el emir ‘*Abd al-‘Azīz ibn Sa‘ūd*, ‘*Abd ar-Rahman al-Kaīlānī*, *Sayyīd Talib* o el *šāij Muḥammad*, como bien indicaba el plan dispuesto por los ingleses.⁷⁸² Por otro lado, la administración encabezada por sir Percy Cox anunció públicamente el 17 de junio, que el gobierno británico, en interés del pueblo iraquí, “no pondría obstáculos” a la elección de un gobernador árabe jerife. La recepción del monarca fue planeada concienzudamente por el *Naqīb* y el alcalde de Bagdad, y la acogida que se dispuso al candidato fue distinta según la región del país. La acogida más calurosa la encontró en la ciudad de Bagdad donde autores como Lóngrigg la califican de “entusiasta”⁷⁸³, pero en otras ciudades el recibimiento no fue tan efusivo como demuestran estudios recientes. Por ejemplo, en la ciudad de Basora fue cordial y en las ciudades de Najaf y Kerbala, muy tibia.⁷⁸⁴

También es interesante analizar la actitud de aislamiento de la administración británica en estos momentos. A pesar del delicado equilibrio entre las naciones después de la Primera Guerra Mundial, Londres se negó a alcanzar un pacto de paz definitivo con Turquía, así como también se negó a tener en cuenta las sugerencias del gobierno inglés en

⁷⁸¹ *Ibíd.* Pág. 50.

⁷⁸² Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Págs. 331, 362 y 335. EPUD. También en Peter Sluglett. *Op.Cit.* Pág. 49.

⁷⁸³ S. H. Longrigg. *Iraq, 1900-1950. A political, Social, And Economic History.* Oxford University Press. London, New York, Toronto. 2ª ed, 1956. Pág. 132.

⁷⁸⁴ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* 362. EPUD.

la India. También es digno de destacar las reclamaciones del portavoz norteamericano en Génova, ya que su gobierno no había sido debidamente informado a cerca de todos los puntos del Mandato. Incluso las sugerencias de Cox para constituir una Asamblea Constituyente con el fin de elegir al rey fueron denegadas, por el retraso que la formación de dicho comité tendría, y en principio por las amenazas de nuevos levantamientos o *coup d'état* en Iraq.

Por eso y sin más trámites, el 11 de julio el Consejo de Ministros emitió una resolución declarando al emir *Faīṣal*, rey de Iraq, especificando que el gobierno de su majestad sería constitucional, representativo, liberal y limitado por la ley. El alto comisionado aceptó la resolución con la condición de que su validez fuese ratificada por aprobación popular a través de un referéndum. Sin embargo, los británicos temían que el referéndum diese resultados no deseados y prefirieron diseñar un sistema de juntas en cada provincia iraquí con el objetivo de controlar al máximo los resultados de las consulta.⁷⁸⁵ Este sistema nos es familiar y fue utilizado por anterior Alto Comisionado Wilson durante los primeros años de la ocupación.

Los administradores de cada provincia debían convocar a un número de notables y personalidades de cada distrito a una reunión donde las autoridades intentarían convencerlos de las cualidades de *Faīṣal* para ser la persona idónea como rey.⁷⁸⁶ La consulta solo tenía en consideración esta candidatura, y no había la posibilidad de proponer otro candidato. Los presentes debían elegir entre aceptar o denegar a *Faīṣal*. Una vez la reunión había terminado, distribuyeron entre los presentes una declaración aceptando la candidatura del rey.⁷⁸⁷ No es de extrañar que recibiese un amplio apoyo de estas juntas aunque no siempre el resultado fue el deseado.

Según el oficial británico, Stephen Longrigg, en la provincia de Mosul existía la creencia de que los notables serían favorables a la elección del monarca si sus derechos eran respetados. Sin embargo, los kurdos de la región de Sulaimaniya se abstuvieron de votar, y en la ciudad de Kirkuk se rechazó la autoridad de emir, aunque en la localidad de Arbil fue aceptado. Las provincias del Éufrates medio y bajo preferían la permanencia bajo el gobierno directo, y en muchas otras provincias, los presentes demandaban una soberanía

⁷⁸⁵ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 15.

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ *Ibid.*

total y la creación de la Asamblea Constituyente los antes posible.⁷⁸⁸ Finalmente, según las cifras oficiales presentadas en la época, el 96 % de la población votó favorablemente a su coronación, cifras difíciles de creer si tenemos en cuenta que por un lado el monarca pertenecía a un linaje de origen extranjero y existían personajes nativos que poseían igual o más apoyo que el monarca *Hāšimī*.⁷⁸⁹

Entre los distintos candidatos posibles, quizás el más representativo era *Sayyīd Ṭalīb*, “el Hombre fuerte de Basora”, hijo de *Sayyīd Rayab*, *naqīb* de Basora, que como hemos mostrado tuvo siempre sus propias ambiciones de gobernar.⁷⁹⁰ La negativa de los británicos a considerar su candidatura residía en los informes negativos proporcionados por la inteligencia que establecían una supuestas relaciones del *Naqīb* con facciones independentistas y nacionalistas iraquíes, conexiones que en la actualidad han demostrado ser falsas.⁷⁹¹ Las aspiraciones de *Sayyīd Ṭalīb* se verían frustradas definitivamente cuando en una cena celebrada en la residencia del alto comisionado en Bagdad, durante el curso de una conversación, el *Naqīb* amenazó con iniciar otra revuelta popular, si el alto comisionado ignoraba sus demandas. El incidente que parece ser estuvo más relacionado con la cantidad de alcohol ingerida por el *Naqīb* que con la seriedad de sus amenazas, fueron suficientes para que sir P. Cox decidiese exiliar a *Sayyīd Ṭalīb* a la India, dejando ahora el campo libre a *Faīṣal*.⁷⁹²

El príncipe tenía a su favor como extranjero, que no mantenía relaciones con ninguna de las facciones dentro del país.⁷⁹³ El interés incipiente por parte de Gran Bretaña de colocar un rey proclive a sus intereses y fácil de manejar era evidente. Esta política demostró el poco conocimiento de la realidad social en Iraq. Tantos chiíes como kurdos tenían poca confianza en el monarca y evidentemente, las grandes e importantes familias árabes sunníes tendían a considerarlo un intruso, principalmente por su asociación con los británicos, y su patrocinio sobre los círculos de ex-funcionarios jerifes. Por lo tanto, está interferencia británica, durante los primeros pasos constitucionales, contradecían las raíces

⁷⁸⁸ S. H. Longrigg. *Op. Cit.* Pág. 133. También en Allawi, Ali A. *Op. Cit.* 377. EPUD.

⁷⁸⁹ *Ibíd.*

⁷⁹⁰ Estos fueron ‘*Abd ar-Rahmān al-Kāilānī* (*naqīb al-ašrāf* de Bagdad) que fue considerado demasiado viejo y el *šaij* de *Muḥmmarah* que por su tendencia religiosa šī’i fue descartado directamente por Sir. P. Cox. En Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 67.

⁷⁹¹ Macfie, A. L. *Op. Cit.* Pág. 95.

⁷⁹² Yapp. Malcolm E. *Making of Modern Near East*. Longman, London. 1987 Pág. 211-13.

⁷⁹³ Tripp, Charless. *Op. Cit.* Pág. 48.

del espíritu que en esencia debe presidir cualquier constitución verdadera y que es fruto de la soberanía popular.⁷⁹⁴

Sin duda, la coronación de *Faīṣal* es el punto de partida de un nuevo periodo en la historia constitucional. El rey *Faīṣal*, consciente de sus limitaciones, tuvo que luchar por dar una imagen de sí mismo que fuese capaz de realizar dos grandes proyectos que estaban pendientes. Estos han sido bien descritos por Charles Tripp: primero, la necesidad de alcanzar la independencia de Gran Bretaña cuanto antes, cuestión fundamental, si el rey pretendía mantener la credibilidad ante un pueblo cuanto menos escéptico y dividido, y en segundo lugar, conseguir la cohabitación de las distintas comunidades y confesiones que formaban el nuevo Iraq. Este fue sin duda uno de los proyectos más difíciles de conseguir y donde el monarca obtuvo peores resultados: “[*Faisal*] no tenía un visión igualitaria ni tampoco desinteresada. Todo lo contrario, estaba marcado por un fuerte sentido de privilegio. Mas aún, dependía para su ejecución en hombres como los ex ofuncionarios sherifeos, quienes tenían ellos mismos sus propios intereses y creían firmemente en la necesidad de coaccionar para conseguir la disciplina y unidad requerida.”⁷⁹⁵

Una de las características de la nueva élite política fue la progresiva adopción de los nuevos métodos de control y represión. La comandancia británica decidió utilizar a las Fuerzas Aéreas para reafirmar la autoridad del estado en varias ocasiones. Por ejemplo, las operaciones de bombardeo y ocupación en las zonas kurdas que se levantaron en rebelión en contra de la inclusión de la provincia de Mosul como una provincia más durante los años 1923-24 son prueba fehaciente de ello.⁷⁹⁶

Los británicos habían prometido en varias ocasiones la concesión de autonomía a varios líderes tribales kurdos pero sus líderes tendían a organizarse y establecer los pilares para la creación de una estado independiente, y esto ocasionó la reacción de inmediata de *Faīṣal*, que perdería su legitimidad si la provincia de Mosul era separada de Iraq. Esto dejaría al rey con el control único de las provincias de Bagdad y Basora, donde podemos observar una mayoría chiíta en comparación con las comunidades sunnita. La legitimidad de *Faīṣal*, que era sunní, quedaría entre dicho y por lo tanto, era crucial para el monarca

⁷⁹⁴ Ejemplo de ello es el discurso de un oficial británico en la Cámara de los Comunes en Londres: “Hemos dispuesto [los resultados] y deseamos que sea para el bien de todos, pero por el amor de Dios déjanos mantener este fraude de gobierno constitucional para los mismos orientales”. Henry A. Foster. *The Making of Modern Iraq*. Willians & Norgate. Londres, 1936. Pág. 95.

⁷⁹⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 50.

⁷⁹⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 55.

mantener Mosul dentro de Iraq. Los británicos explotaron esta situación al máximo ya que deseaban también mantener la provincia que era rica en yacimientos petrolíferos y al mismo tiempo contener la penetración turca en el territorio.

El rey *Faīṣal* y sus seguidores dependían de la ayuda británica para mantener su posición y esta situación socavaba su prestigio en frente de la población iraquí en general, y entre los círculos religiosos y tradicionalistas chiíes en particular.⁷⁹⁷ Este nuevo escenario aseguraría un periodo muy intenso, marcado por conflictos y discusiones políticas que tendrían un gran repercusión en la cultura política del país, y en el modo en el cual se redactó y aprobó la constitución: la cuestión de la frontera norte y la supresión de la rebelión kurda en la provincia de Mosul; la discusiones en torno a la adopción de una tratado y las relaciones con Gran Bretaña; la aparición de nuevas fuerzas políticas y las asociaciones y conflictos que se desarrollaron entre la élite política tradicional, y los nuevos políticos que iban apareciendo en escena, son los puntos principales que forman el trasfondo político en el cual se redactó y aprobó una nueva Constitución para Iraq.

⁷⁹⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 56.

El Gobierno Provisional de 'Abd ar-Rahman al-Kaṭlānī y la redacción de una Constitución en Iraq.

“[...] La nación debe saber que la Asamblea escribirá el borrador constitucional en el cual establecerá su independencia según las normas de los gobiernos democráticos y donde se especificará los fundamentos de la vida política y social.”

El rey Faṭṣal en su discurso de coronación.⁷⁹⁸

La ceremonia de coronación de Faṭṣal tuvo lugar en la mañana del 23 de agosto de 1921 en los jardines de Saray en Bagdad.⁷⁹⁹ El príncipe Faṭṣal adoptó el título de rey a la edad de 36 años y recibió todos sus nuevos poderes de la mano del anterior jefe del Estado, sir Percy Cox, en un evento oficial, muy similar al que tuvo en lugar en Bagdad, el 28 de junio de 2004 en la ceremonia devolución de la soberanía al gobierno interino durante la ocupación de la Coalición norteamericana.⁸⁰⁰ En su discurso de ascensión al trono, el monarca prometió que una de sus primeras tareas como rey, sería proceder a la convocatoria de una Asamblea Constituyente con el objetivo de confeccionar una Constitución democrática y representativa, decretar una Ley Electoral y ratificar el Tratado anglo-iraquí.⁸⁰¹ Este tratado sustituirá el Mandato y simbolizaba el deseo de Gran Bretaña de formalizar las relaciones como si de dos estados soberanos se tratase.⁸⁰² El rey Faṭṣal después de agradecer al pueblo iraquí, al alto comisionado y a miembros del Gobierno Provisional presentes el apoyo que le habían prestado en su candidatura, dijo en su discurso: *“He dicho en repetidas ocasiones que lo que este país necesita para ser renovado depende de la colaboración de la nación con dinero y hombres. El Imperio británico es la nación más cercana a nosotros y además no tiene intereses distintos a los nuestros. Así pediremos su asistencia, nos proveeremos de ella y la utilizaremos solo hasta que lleguemos al destino deseado lo antes posible. Sin embargo, la primera tarea es celebrar elecciones para la Asamblea Constituyente. La nación debe saber que la Asamblea escribirá el*

⁷⁹⁸ Hādī al-‘Akām, ‘Abd al-Amīr *Op. Cit.* Pág. 73.

⁷⁹⁹ Para más información sobre la ceremonia de coronación de Faṭṣal ver la descripción de G. Bell en la carta a su familia el 28 de agosto de 1921. Publicado en Internet: <http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11448.htm>

⁸⁰⁰ 2004: US transfers power back to Iraq. On this day. *BBC News*.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/dates/stories/june/28/newsid_4517000/4517865.stm>

⁸⁰¹ Bengio, Ofra. “Pitfalls of Instant Democracy.” Kelidar. Abbas et al. U.S. Policy in Post-Saddam Iraq: Lessons from the British Experience. Michael Eisenstadt and Eric Mathewson. Washington Institute for Near East Policy. 2003. Pág. 16.

⁸⁰² M. M. Al-Adhami. “The elections for the Constituent Assembly in Iraq, 1922-4.” En *The Integration of Modern Iraq*. Ed por Abbas Kelidar. St. Martin’s Press, New York. 1979. Pág.15.

*borrador constitucional en el cual establecerá su independencia según las normas de los gobiernos democráticos y donde se especificarán los fundamentos de la vida política y social.*⁸⁰³

Sin embargo, esta ficción no se sostenía en absoluto. Iraq era un país bajo una ocupación extranjera y con un gobierno nativo que lejos de ser independiente, dependía de la asistencia británica para subsistir. En un principio, la función del Gobierno Provisional fue la de preparar preliminarmente la ascensión al trono de *Faīṣal*, el cual había sido nominado para el puesto en la Conferencia del Cairo en marzo de 1921. Aunque la ascensión de *Faīṣal* marcó el comienzo de la soberanía institucional iraquí, su composición institucional no se completaría hasta 1924, cuando la Ley Orgánica fue delineada y sometida a aprobación en la Asamblea Constituyente.⁸⁰⁴

El proceso de creación de la Asamblea Constituyente fue lento, principalmente debido al método empleado por las autoridades británicas para seleccionar sus candidatos y las discusiones en torno a la aprobación del Tratado. El rechazo y la negativa del Gobierno Provisional por firmar el Tratado, sin antes la aprobación de la Asamblea Constituyente, retrasó considerablemente este proceso. Según las autoridades británicas, el artículo 22 de la Liga de Naciones declaraba oficialmente el establecimiento del Mandato, en los territorios que eran antes parte del Imperio otomano, pero además, reconocía la existencia de estos territorios como naciones independientes. Así, el alto comisionado argumentaba que era conveniente negociar un Tratado donde se acordase la naturaleza de la relación entre ambas naciones según el Mandato.⁸⁰⁵

9.1. La cuestión del Tratado y los retrasos en la redacción de la Constitución.

La coronación de *Faīṣal* permitió la transformación del Gobierno Provisional en Gabinete de Gobierno. Sin embargo tanto el rey como el Gobierno carecían de la representación suficiente como para poder ser considerados un gobierno independiente y soberano. El tratado obligaba a *Faīṣal* a tener en consideración en todo momento la opinión del alto comisionado que tenía el poder de veto, y además mantenían fuera de su competencia, todos aquellos asuntos que tuviesen que ver con política exterior y fiscal.⁸⁰⁶

⁸⁰³ Hādī al-‘Akām, ‘Abd al-Amīr. *Op. Cit.* Pág. 73.

⁸⁰⁴ Khaddur, Majid. *Independent Iraq 1932-1958*. A Study in Iraqi Politics. Oxford University Press: London-New York-Karachi, 1960. Pág. 13.

⁸⁰⁵ Duffy, Michael. *Covenant of the League of Nations, 1919-24*. First World War Online Archive. Última actualización el 22 de agosto de 2009. <www.firstworldwar.com/source/leagueofnations.htm>

⁸⁰⁶ Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. C.O. 730.

Estos ocasionó que las discusiones entre el rey, el gobierno y la comandancia británica retrasasen la redacción y aprobación de la Constitución, que se demoró cuatro años más. Inglaterra tenía la esperanza de aprobar el Tratado sin mayores dificultades pero la realidad resultó ser muy diferente. Tanto el rey como los sectores más nacionalistas se resistieron a firmar un Tratado que consideraban necesario pero al mismo tiempo abusivo en sus condiciones.⁸⁰⁷

El alto comisionado escribió un telegrama a W. Churchill, Secretario de Estado para las Colonias, donde se recogen la opinión del rey y el *Naqīb* de Bagdad, presidente del Gabinete de Gobierno, sobre la cuestión del Mandato y el Tratado. Ambos líderes se oponían claramente al Mandato pero no así a la aprobación de un Tratado que podría ofrecer la seguridad económica y apoyo militar necesario para controlar el país. El alto comisionado escribió: “*Acabo de recibir una extensa carta del rey Faisal expresando su decisión final. [...] Tanto el Rey Faisal como el Naqīb tienen la opinión final de que ninguno apoya las modificaciones en las líneas indicadas como tampoco aceptan las alternativas que fueron propuestas por usted para proceder con un Tratado. Esta claro, según argumentan, que en los dos casos todavía se mantiene la idea de una relación de tipo mandatario. No quieren aceptar esto en principio, ni aunque sea expresado explícitamente o camuflado. Sus opiniones podrían ser resumidas de esta manera: 'nuestros deseos con Gran Bretaña son sinceros, nuestra necesidad de amistad y asistencia es manifiesta. No queremos a otro país que no sea Gran Bretaña, pero no la queremos como un mandatario sino como un aliado y amigo.'*”⁸⁰⁸

A continuación justifica la decisión británica de adoptar un Mandato debido a la situación que se vivió después de la primera gran guerra y reproduce una de las demandas que siempre mantuvieron el emir *Faīṣal* y los nacionalistas desde el inicio del gobierno árabe de Damasco. Así el alto comisionado escribió: “*En aquel tiempo la idea del Mandato y sus condiciones podrían haber sonado razonables y posibles. Pero desde entonces, muchas cosas han ocurrido, y por mencionar solo una – ha habido un enorme incremento del sentimiento nacionalista introducido a través del Islam. Consecuentemente, la opinión inteligente en este país no puede tácitamente tolerar la relación con el Mandato, especialmente ahora que la gente ha visto como se puede interpretar o malinterpretar*

Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 2.

⁸⁰⁷ Tanto el *Naqīb* con el rey *Faīṣal* entendían que en el interés de Iraq y Gran Bretaña era necesario un Tratado pero sin embargo, rechazaban la idea de Gran Bretaña de presentar a Iraq en la Liga de las Naciones como aliado y país bajo el Mandato. Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 350.

⁸⁰⁸ Draft Treaty with King Faisal [B.E.R., lxiv, p. 4]. –The following telegram [No 163] was sent by the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies on 27th February. British Empire Report: C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227) No 65. 14th March 1922. Pág. 3.

paralelamente el mandato como han hecho los franceses en Siria'.⁸⁰⁹ Sin embargo, ambos dirigentes parecen aceptar la necesidad de aclarar la relación entre ambos países a través de un tratado: *"si usted nos ofrece un tratado libre y franco, y una independencia total, no tardará en encontrar que todo lo que necesita para preservar la posición, intereses y bienestar de su personal es suyo. Pero si, por el contrario, insiste en la proposición de un 'Mandato', tanto el naqīb como yo mismo no podemos aceptar la responsabilidad de estar asociados con tal política."*⁸¹⁰

La necesidad de llegar a un acuerdo o Tratado era por lo tanto reconocida por ambas partes pero sin embargo, a pesar de que el rey y el Consejo de Ministros fueron consultados durante la elaboración del Tratado, su creación y redacción estuvo enteramente en manos británicas. Aún así los términos del mismo fueron discutidos por el rey, que periódicamente recibía borradores y enviaba telegramas al alto comisionado para que alterara o eliminase secciones del mismo.⁸¹¹ Una vez fue presentado el borrador al rey y al *naqīb* fue rechazado por ambos ya que el tratado no daba por finalizado la labor de tutela establecida durante el Mandato.⁸¹²

9.2. Las dificultades de *Faīṣal* y el Gobierno Provisional a la hora de reconciliar las posiciones británicas y nacionalistas en el Tratado.

El Tratado disfrutaba de una gran impopularidad entre los sectores más nacionalistas y sólo fue aceptado por los jefes tribales que en el pasado, o en el levantamiento de los años 20, habían apoyado y defendido a Gran Bretaña, o entre aquellas personas que se consideraban víctimas de la administración iraquí. Los líderes influyentes de la comunidad, y la mayoría de los cristianos y judíos de la ciudad de Basora, consideraban este Tratado como una garantía de seguridad y como una oportunidad vital para asegurar sus intereses.⁸¹³ El rey rechazaba en particular la previsión que dejaba en manos de la Liga de Naciones la consecución del Tratado después de 20 años.⁸¹⁴ El rey estaba en una posición muy difícil ya que sabía muy bien que el trono dependía de una relación positiva con las autoridades británicas.

⁸⁰⁹ *Ibíd.*

⁸¹⁰ *Ibíd.*

⁸¹¹ Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 2.

⁸¹² Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 350.

⁸¹³ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 77.

⁸¹⁴ Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 3.

El alto comisionado sir P. Cox utilizó toda su artillería para presionar al rey que era consciente de que las autoridades británicas podían destronarle como ya ocurrió anteriormente en Siria.⁸¹⁵ El rey *Faīṣal* conocía bien sus limitaciones ante el alto comisionado y los métodos británicos de establecer múltiples alianzas con líderes locales. El rey fue consciente de que los británicos estaban creando divisiones entre ellos para asegurándose que la balanza cayera a su favor. La *pax* británica estableció un frágil equilibrio que se consiguió a través de intercambiar paz y seguridad a cambio del pago de estipendios y concesiones territoriales que aseguraban su lealtad.⁸¹⁶ Por ejemplo, en esta época, observamos como este equilibrio se vio muy afectado cuando su hermano, *ʿAlī bin Ḥussān*, rey del Reino del Hiyaz,⁸¹⁷ recibió un telegrama informándole de las operaciones de los partidarios de *Ibn Saʿūd* que pretendían tomar el control del Hijaz, en el oeste de la península arábiga. El rey *Faīṣal* consideró esta acción como una grave ofensa a su familia y su padre *Ḥussān* y, amenazó con abdicar y abandonar el país.⁸¹⁸ El Secretario de Estado para las Colonias W. Churchill escribiría al alto comisionado: “*La opción militar ha sido descartada. El Gobierno de su Majestad no tiene un control efectivo sobre Hussein, el cual no ha dado ninguna garantía de que no será el agresor, y es por lo tanto muy probable que inicie los disturbios con los Saud. Ibn Saud, por otro lado, ha prometido que si no es atacado evitara la confrontación. El único método de presión que puede utilizar el Gobierno de su Majestad sobre Ibn Saud es el hecho que está subsidiado, y por lo tanto, hay medios eficientes para amenazar a Hussein. El gobierno está dispuesto a retirar el subsidio en el hipotético caso de que rompa su promesa*”.⁸¹⁹

9.2.1. Un Estado para *Faīṣal* pero sin independencia.

A pesar de que *Faīṣal* se encontraba bajo una gran presión intentó por todos los medios rechazar o modificar aquellos puntos en el Tratado que no permitiesen la total independencia de Iraq. Las negociaciones para delinear el mismo comenzaron en diciembre de 1921 y terminarían provisionalmente con la firma del Tratado por el Gobierno Provisional en agosto de 1922 debido a la obstinación, intimidación y perseverancia del alto

⁸¹⁵ Sluglett, Peter. *Op. Cit.* Pág. 73.

⁸¹⁶ Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921. *Op. Cit.* Pág. 17-19.

⁸¹⁷ *ʿAlī bin Ḥussān* era el hermano mayor de *Faīṣal*, e hijo del jerife, *Ḥussān bin ʿAlī*. *ʿAlī bin Ḥussān* fue rey del Reino de Hiyaz hasta 1925. Después el reino pasaría a las manos de los Ibn Saʿūd, y el reino pasó a tener el nombre del Reino de Arabia Saudí. Sardar, Ziauddin. *Mecca. The Sacred City*. Bloomsbury, 2014. Pág. 370.

⁸¹⁸ Telegram from the High Commissioner for Iraq to the Secretary of State for the Colonies. 6th of June, 1922. Págs. 1-2.

⁸¹⁹ Telegram from the Secretary of the State for the Colonies to the High Commissioner for Iraq. June, 8th 1922. Pág. 1.

comisionado sir Percy Cox. A pesar de que *Faīṣal* y el *Naqīb* aceptaban en gran medida las cláusulas del Tratado insistían en la eliminación del marco legal mandatario del mismo y la introducción de la concesión de la independencia una vez el Tratado entrara en vigor.

Al menos, el rey *Faīṣal*, consiguió eliminar la mención del Mandato en el Tratado y, aunque intentó incluir la palabra “independencia” en la introducción, no lo consiguió. Lo único que pudo conseguir en la introducción fue la frase: “*Su majestad será representado en Iraq por el alto comisionado y el cónsul-general que estarán asistidos por el personal necesario y sin perjuicio del derecho a la soberanía nacional*”, mención que en realidad, no introducía cambios en los poderes limitados del rey y el tipo de soberanía restringida que los británicos deseaban concederle.⁸²⁰ El problema era que tanto el alto comisionado como el secretario para las colonias rechazaban la introducción de la concesión de independencia, a pesar de que el rey intentó en varias ocasiones introducirlo en el borrador. Otro asunto que tiene una relación directa con nuestro estudio son las sugerencias del Gabinete de Gobierno en relación a la Ley Orgánica. El rey *Faīṣal* aceptó la proposición del alto comisionado de presentar la Ley Orgánica a la Asamblea Constituyente,⁸²¹ pero el Gobierno solicitó la modificación del artículo 3 que contenía las provisiones necesarias para adoptar un Constitución u Ley Orgánica.⁸²²

El borrador del Tratado en su artículo 3 se estipulaba que: “*Su majestad el rey de Iraq se compromete a esbozar una Ley Orgánica para ser presentada a la Asamblea Constituyente de Iraq y a dar efecto a dicha ley que deberá estar en conformidad con las provisiones del presente Tratado y deberá tener en cuenta los derechos, deseos e intereses de la población*”.⁸²³ Así el borrado, el Consejo de Ministros solicitó realizar una serie de cambios que no he conseguido averiguar cuales fueron en particular. Sin embargo, tenemos la respuesta del secretario de estado para las colonias W. Churchill que en un telegrama al alto comisionado calificó de inaceptables estos cambios. Según el secretario las alternativas eran inaceptables, porque podrían poner el Tratado y la Constitución en contradicción. En especial los artículos 2, 7, 8, 9, 13, 14, y 15, y que contienen previsiones “*que no podrían estar en total conformidad con la Ley Orgánica*”.⁸²⁴

⁸²⁰ Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. *Op. Cit.* Pág. 4.

⁸²¹ Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. *Op. Cit.* Pág. 2.

⁸²² Treaty with the King of Iraq. Draft of 13th of June 1922. The under Secretary of the State. Foreign Office. Downing Stree, 8th june, 1922. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Draft of the proposed Treaty with King Faisal.

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ *Ibid.*

En realidad no es tan extraño comprender la oposición británica, una vez observamos con detenimiento lo que decían esos artículos. El artículo 2 concedía un estatus diferente a los funcionarios británicos que trabajaban en Iraq y que debería ser consensuado por un acuerdo a parte. Lo mismo ocurría en el artículo 7, que está relacionado con las fuerzas armadas y, que debían regirse por un acuerdo también por separado debido a la asistencia británica. El artículo 8 que estipulaba que el territorio de Iraq no podía ser cedido o alquilado de ningún modo a ninguna potencia extranjera. El artículo 14 que introducía una nueva ley sobre el manejo y regulación de las antigüedades y finalmente el artículo 15 que estipulaba como en los casos anteriores que un nuevo acuerdo establecería las condiciones financieras entre ambas entidades.⁸²⁵ El Imperio británico no quería dejar al azar ninguno de sus intereses e intentó salvaguardar aquellos intereses que podían ser puestos en duda, una vez el proceso constitucional hubiese comenzado.

A pesar de estas y otras dificultades, el rey y el *Naqīb* conseguirían una última concesión que consistió en que el Tratado fuese ratificado por la Asamblea Constituyente antes de su entrada en vigor y no simplemente por el rey y el Gobierno.⁸²⁶ También, el rey *Faīṣal* se oponía a firmar el Tratado sin el apoyo de la Asamblea ya que perjudicaba su imagen y posición como monarca y líder. Si *Faīṣal* hubiese firmado el Tratado sin el apoyo de la Asamblea su popularidad hubiese disminuido ya que cualquier intento por aprobar una Constitución que expresase el sentimiento del pueblo estaría coartado y limitada por los términos que estuviesen incluidos en el Tratado que el mismo había aprobado sin su consentimiento.

9.2.2. La lucha de *Faīṣal* por consolidar su gobierno y aumentar su legitimidad constitucional.

La Constitución por lo tanto tenía el peligro de perder toda la legitimidad y con ella el gobierno monárquico que debía sustentar. El monarca necesitaba demostrar que era capaz de defender los intereses de Iraq con la esperanza de ganar progresivamente la confianza de su pueblo. No debemos de olvidar que era bien sabido por todos que *Faīṣal* estaba bajo la

⁸²⁵ *Ibíd.*

⁸²⁶ A modo de resumen, presento los puntos principales del tratado: establecía la representación británica de Iraq en asuntos con países extranjeros. Señalaba los diversos deberes de los oficiales británicos y la supervisión inglesa del sistema judicial, obligaba a la adopción del sistema liberal de comercio o principio de “open door” que se traducía en la igualdad de relaciones económicas con todos los Estados extranjeros, incluyendo los Estados Unidos. Exigía el pago de todas las obras públicas realizadas durante el periodo de ocupación militar. El contenido y análisis del tratado podemos encontrarlo en Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 351-60. También en Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 52.

autoridad del alto comisionado. Aún así, el rey *Faīṣal* hizo todo lo posible para demostrar al alto comisionado de la poca claridad del Tratado sobre la relación entre ambos países una vez el tratado había terminado. Es decir, ¿continuaría Inglaterra disfrutando de autoridad y poderes en Iraq, una vez el Tratado terminase? Por este motivo y como en ocasiones anteriores, *Faīṣal* buscó apoyó en los círculos nacionalistas y antiguos compañeros de batallas para justificar su rechazo, e intentó mejorar su relación con los líderes tribales en el medio y bajo Éufrates –en especial con las tribus de la confederación de *muntafiq*–, que tenían las armas y habilidades suficientes como para iniciar una rebelión que llevaría el país al caos, o probablemente a la muerte súbita del nuevo régimen que carecía del ejército necesario para defender su territorio.⁸²⁷

Además, el Gobierno Provisional decidió dar los primeros pasos para la creación de una universidad en Bagdad que supliría las carencias de personal para el ejercicio del derecho y otras profesiones técnicas⁸²⁸ y levantó la prohibición que existía sobre el diario *al-istiqlāl* (la independencia) por un artículo que había disgustado al alto comisionado. También publicó la Ley Electoral en el mes de abril de 1922, abriendo así un periodo de gran actividad política.⁸²⁹ Esta decisión mejoró la imagen del rey y el Gabinete aunque no sin críticas. La prensa criticaba que por un lado, daba demasiados privilegios a los ciudadanos extranjeros como turcos y armenios, y por otro lado, restringía la elección de los candidatos a los distritos en el cual los votantes residían.⁸³⁰ Estas restricciones argumentaba la prensa: “*prevenía a la Asamblea Constituyente tener una mayoría de effendis bagdadíes y por lo tanto esta decisión fue muy impopular entre los miembros de la clase en cuestión*”.⁸³¹

El término *effendi* se solía utilizar en Iraq para aquellas personas que habían adquirido cierto estatus social durante la época de reformas estructurales o *tanẓīmāt*, y que través de una buena educación y la adopción de un modo de vestir más occidental comenzaron a formar parte de la administración otomana durante el reinado de 'Abdülhamīd II.⁸³² Esta clase social de burócratas urbanos consiguió enriquecerse rápidamente debido a su posición entre los altos cargos del poder y la administración, y especialmente después de la reforma de la tierra

⁸²⁷ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 9, 1st of May, 1922. Summary of Report No 10. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 3.

⁸²⁸ Plans for the University of Baghdad. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227).

⁸²⁹ *Ibíd.*

⁸³⁰ *Ibíd.*

⁸³¹ *Ibíd.*

⁸³² Michael Eppel. The Elite, the Effendiyya, and the Growth of Nationalism and Pan-Arabism in Hashemite Iraq, 1921-1958. International Journal of Middle East Studies, Vol 30, No 2. Cambridge University Press. Mayo de 1998. Págs 227-250. Págs. 229-230.

aprobada por el Imperio otomano en 1858. Michael Eppel describe así a un *effendi* bagdadí de esta época: “un propietario occidentalizado, que vivía generalmente en las ciudades y cuyo hijo o incluso él mismo poseían cargos en la administración o eran de algún modo cercanos a los círculos del poder.”⁸³³

Sin embargo, como bien indica el estudio de Eppel, la modernización y expansión de la educación y el proceso de urbanización acelerado en las grandes ciudades, y también en gran medida las limitaciones de la tradición educativa islámica a la hora de proveer el mismo nivel de educación que centros escolares cristianos y judíos, facilitó que la clase media y baja, comerciantes y artesanos en los mercados, demandaran cada vez más una educación moderna y occidental.⁸³⁴ Así el término *effendi* se extendió para denominar a un grupo muy amplio de personas, que no eran conscientes de ser una clase en particular, y en general denominaba aquellas personas que iban adquiriendo una forma de vestir y educación occidental.⁸³⁵ El término fue también utilizado por los oficiales y diplomáticos británicos para denominar a la clase media en general.⁸³⁶

La decisión que tomó el alto comisionado fue la de permitir que muchos burócratas *effendis* que tenían pasaporte otomano pudiesen participar en las elecciones, decisión que fue muy criticada en la prensa, que argumentaba que muchos ciudadanos otomanos podrían beneficiarse y convertirse en iraquíes de pleno derecho. También, la Ley Electoral permitía una alta representación tribal en el Asamblea Constituyente, alrededor de un 40%, lo que sorprendió especialmente a la clase urbana y políticamente dominante en Bagdad.⁸³⁷ La prensa iraquí criticaba el número limitado de representantes que eran solamente 100 y el sistema de distribución de la representación popular que no era proporcional y, como indica el escritor iraquí *Zabit 'Abd an-Nūr*, alimentaba el sectarismo y división entre varias comunidades, ya que no se respetaba proporcionalmente la cantidad de representantes de minorías étnicas como las minorías étnicas como los judíos y cristianos.⁸³⁸

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ *Ibid.*

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 56.

⁸³⁸ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 9, 1st of May, 1922. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág.14.

Tabla 3. Delegados cristianos en las tres provincias de Iraq.

(La misma proporción se aplicó a los judíos)

Bagdad	15000	2 delegados
Mosul	50670	2 delegados
Basora	2221	1 delegado

Esta situación ponía nerviosos a los burócratas iraquíes de la capital o *effendis* que tuvieron entonces que buscar alianzas con las tribus con las que no mantenían una estrecha relación. También los británicos argumentaban que los 'extremistas' estaban haciendo todo lo posible por atraer a las tribus más importantes hacia su radio de acción, ya fuese a través de dinero a propaganda antibritánica. Los extremistas que no eran más que kurdos y chiítas que no aceptaban el gobierno británico iban extendiéndose tanto en los centros urbanos como en las zonas rurales. Una de estas agrupaciones solicitó la creación de un partido político nacionalista que fue denegado por el Gobierno Provisional.⁸³⁹

Uno de los principales focos de oposición al nuevo régimen era el *ayátola Mahdī al-Jaīlī*, que a su vez contaba con el apoyo de otros eminentes figuras chiíes como los *ayátolas Naīmī* y *al-Isfahanī*, que había publicado una *fatūa* que condenaba la participación en la elecciones indirectas que anunciaba la Ley Electoral. La oposición de estas figuras al nuevo régimen y al Tratado que *Faīṣal* tendría que firmar con el Imperio británico fue una de los mayores problemas que tuvo que afrontar en este periodo. El *ṣaij* comenzó una campaña de protestas en Bagdad denunciando el Mandato y la firma de un tratado.⁸⁴⁰

La mayoría de la prensa iraquí consideraba que el Tratado era un medio de fomentar una nueva colonia por parte de las autoridades británicas y, según los informes de la inteligencia británica, existía una gran “*ansiedad entre los nacionalistas radicales*” por la oposición que podría presentar la élite política en Basora —tradicionalmente aliada de los británicos—, y sobre todo en la convicción de que los líderes tribales o *ṣuyūj* y terratenientes

⁸³⁹ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 9, 1st of May, 1922. *Op. Cit.* Pág.3-4.

⁸⁴⁰ Intelligence Report No 11. Secretariat of H. E. the High Commissioner 'Iraq, Bagdad, 1st of June. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 1.

del medio y bajo Éufrates no estaban preparados ni dispuestos a aceptar el gobierno de un grupo de políticos inexpertos en Bagdad.⁸⁴¹

Los nacionalistas chiítas estaban convencidos de que el alto comisionado estaba intentando asegurarse el apoyo de los líderes y terratenientes tribales en detrimento de la nueva clase política que se estaba desarrollando en la capital.⁸⁴² Los chiítas denunciaban que se estaban dando demasiado poder a este grupo de terratenientes, en su mayoría sunníes aliados de Gran Bretaña.⁸⁴³ Resultaba evidente la tendencia inglesa de favorecer a sus aliados tribales, que eran los únicos capaces de controlar zonas rurales muy extensas. Estos últimos estaban en una posición más aventajada para asegurar su posición en la Asamblea Constituyente que la comunidad chiíta que llevaba décadas alejada de los círculos del poder desde mucho antes que la ocupación británica comenzase. Sin embargo, la actitud británica en cuanto a la cuestión chiíta se refiere no se diferenciaba mucho de la política sus predecesores.⁸⁴⁴

Inglaterra tenía intereses muy concretos a la hora de contrarrestar la influencia de la comunidad chiíta en Bagdad, que por otro lado, intentaba conseguir una representación amplia de sus intereses en el nuevo régimen. Los chiítas tradicionalmente se habían apoyado entre sus líderes religiosos que eran considerados extremistas por los británicos pero progresivamente esta tendencia fue en declive. Este cambio bien puede estar relacionado con el rechazo generalizado entre los oficiales británicos a conceder gran legitimidad a la comunidad chiíta, mayoría en Iraq, pero alejada de los círculos de influencia británicos. También el discurso de los *mughtabīdūn*, excesivamente tradicionalista, unido a sus lazos con Irán, podría haber jugado un papel especial en este declive que se produjo en un contexto político, donde el nacionalismo ganó gran protagonismo. Lo que podemos asegurar es que los *ṣayyij* terratenientes en Basora y líderes de la confederación tribal de los *muntafiq*, que se aseguraron una sólida y excesiva representación en la Asamblea Constituyente. Aunque solo les correspondía un 20% de la representación población de la población, la Ley Electoral les permitió asegurarse un 40% de los escaños parlamentarios.⁸⁴⁵

⁸⁴¹ Intelligence Report No 11. *Op. Cit.* Pág. 7.

⁸⁴² *Ibíd.*

⁸⁴³ *Ibíd.*

⁸⁴⁴ *Ibíd.*

⁸⁴⁵ *Ibíd.*

La comunidad chiíta había pasado a la acción, y en el mes de mayo *Faīṣal* recibió a una comitiva de cinco delegados chiítas en la capital.⁸⁴⁶ Estos habían demandado en días anteriores ser recibidos por el monarca a título personal, sin representar a ninguna fuerza política. Los delegados hicieron llegar al rey un mensaje donde se afirmaba que la “nación de Iraq” rechazaba el Mandato.⁸⁴⁷ Después de ésta, el diario ‘*La Independencia*’ (*al-Ṭiqlāl*) publicó una entrevista entre uno de los delegados, el rey y el *Naqīb*, donde su oposición al Tratado y el Mandato eran evidentes.⁸⁴⁸ El alto comisionado comenzó una investigación y tanto el *Naqīb* como el rey argumentaron que no habían dado permiso para la publicación de esta entrevista.⁸⁴⁹ Más tarde la delegación intentó enviar un telegrama a la Liga de Naciones, y a los parlamentos en Europa y América, incluido el presidente de los Estados Unidos, donde se adjuntaban estas posiciones. La comitiva solicitó la aprobación del rey, que tuvo que aceptar las indicaciones del alto comisionado de rechazar el escrito y evitar su envío.⁸⁵⁰ Los telegramas fueron confiscados por el censor y las personas implicadas, detenidas.⁸⁵¹

Uno de los puntos más interesantes de este hecho es la percepción británica de que los árabes eran incapaces de desarrollar una vida política democrática. La comandancia británica consideraban que la oposición utilizaría las armas para conseguir sus objetivos y eran incapaces de hacer política pacíficamente. Estos funcionarios consideraron que había que eliminar cualquier tipo de oposición porque los árabes tienen la tendencia de resolver sus diferencias a través de la violencia: “468. *Antagonismos políticos están definiéndose claramente y probablemente aumentarán en el futuro. En un país como Iraq donde las diferencias de opinión son propicias a encontrar la solución a través del uso de la fuerza, la situación no será considerada con total ecuanimidad. La publicación del Tratado tan pronto como adquiera una forma aceptable para el rey y los ministros y declaren que es lo mejor que pueden obtener, todo ello, unido a una declaración a la nación donde se presenten las alternativas entre lo que debe ser elegido, tenderán considerablemente a enfriar la atmósfera que esta llegando a ser eléctrica. Mientras tanto se han dado los pasos para contrarrestar la propaganda con el objetivo de explicar razonablemente la naturaleza de la relación entre Iraq, Gran*

⁸⁴⁶ Notes of the Public Opinion and Affairs in Baghdad. Intelligence Report No12. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). Pág. 6.

⁸⁴⁷ *Ibíd.*

⁸⁴⁸ *Ibíd.*

⁸⁴⁹ *Ibíd.*

⁸⁵⁰ *Ibíd.*

⁸⁵¹ Telegram from the High Commissioner for Iraq to the Secretary of the State for the Colonies. No 412. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). 8 de Junio.

*Bretaña, y la Liga de Naciones, tal y como están incluidos en el Tratado y el Mandato, y así corregir las malas interpretaciones que se estaban publicando en la prensa.”*⁸⁵²

Esta mentalidad sin duda, configuraba en gran medida, el modo de operar del alto comisionado, y su preocupación por contrarrestar cualquier oposición a sus planes o del gabinete de gobierno, siempre y cuando defendiesen los intereses del Imperio británico. El gobierno estaba ocupado en multitud de cuestiones relacionadas con los presupuestos, la creación del ejército y administración del territorio, y a menudo se encontraba en una difícil posición, a la hora de tomar cualquier decisión que trascendiesen por encima de cuestiones relacionadas con la administración del país y que pudiesen irritar al alto comisionado.

Así por ejemplo, los británicos intentaron conseguir por parte del Gabinete su apoyo en la construcción de un oleoducto para transportar el petróleo extraído de Iraq por la Compañía Petrolífera Anglo-Persa, que llegaría hasta Turquía para así alcanzar el mediterráneo. Algunos miembros del Gabinete se oponían al acuerdo, que consideraban contrario a los intereses de Iraq.⁸⁵³ Sin embargo, el Ministro de Finanzas *Sāsūn effendi* confesaría más tarde a sir P. Cox que para el Gabinete era mucho mejor que el alto comisionado tomase la decisión unilateralmente ya que a ellos les resultaría mucho más fácil tragar una decisión que la mayoría considera contraria a los intereses de Iraq.⁸⁵⁴ El Gabinete prefería, que el alto comisionado, asumiese la responsabilidad en aquellos asuntos relacionados directamente con los intereses ingleses, y que podrían traer mala prensa. Así mismo, en el proceso de discusión del Tratado, el Gabinete adoptó una posición similar. No se opuso a la mayoría de los términos introducidos en el Tratado pero prefería dejar la decisión final a la Asamblea Constituyente.⁸⁵⁵

La oposición chiíta causó cierta preocupación en el alto comisionado que temía que los retrasos en las negociaciones del tratado retrasarían el proceso político y constitucional auspiciado por las autoridades. Sin la firma del tratado era imposible avanzar hacia la aprobación de una ley electoral y la creación de una Asamblea Constituyente. Por lo tanto, la constitución no sería aprobada y el Gobierno Provisional podría alargarse indefinidamente dando lugar a una crisis institucional todavía más profunda.

⁸⁵² Notes of the Public Opinion and Affairs in Baghdad. Intelligence Report No12. Op. Cit. Pág. 7.

⁸⁵³ Intelligence Report No 11. Op Cit. Pág. 3.

⁸⁵⁴ *Ibid.*

⁸⁵⁵ Ireland. P. W. Op. Cit. Pág. 354.

La popularidad del gobierno era realmente baja entre la población y las protestas pacíficas aumentaban en la capital.⁸⁵⁶ Por otro lado, los *ṣuyūj* más poderosos y terratenientes también manifestaban su malestar por el aumento de las protestas chiítas y rumores que apuntaban hacia el abandono británico en Iraq. Estos incluso discutían la posibilidad de crear un estado separado en Basora. Los terratenientes y notables detestaban al Gobierno Provisional y sus miembros que calificaban peyorativamente de *effendīs* asentados en Bagdad.⁸⁵⁷ El Imperio británico buscó mejorar la imagen de *Faiṣal* entre los líderes tribales sunnís del medio y bajo Éufrates a través de concesiones electorales durante las elecciones para el nuevo gobierno y, como hemos ya mencionado, el Imperio británico aprobó una ley electoral donde el 40% estaba reservado a las representación tribal. Estas ventajas se complementaron con medidas neutralizar aquellos miembros del gobierno que eran demasiado propensos a favorecer las demandas nacionalistas. Así, el Imperio británico pretendía contrarrestar la propaganda extremistas.

En este periodo, el Imperio británico reforzó considerablemente en las zonas rurales la figura tradicional del *ṣāṭj* terrateniente, mientras que los gobernadores provinciales en el sur, apoyaban usualmente la causa de los nacionalistas o *muchtabīdūn* chiítas.⁸⁵⁸ Los *ṣuyūj* acusaban a los gobernadores de aprovecharse de su posición para enriquecerse y presionaban a las autoridades para conseguir su destitución. Este es el caso, por ejemplo, del *mutasarrif* o Gobernador de Nasiriyah, *Rawūf al-Jubāṣī*.⁸⁵⁹

Sin embargo, los gobernadores acusaban a estos últimos de ser los responsables de la corrupción y desorden en la provincia y aconsejaban la reducción del poder de los terratenientes.⁸⁶⁰ La política que dispuso del alto comisionado, y que el rey debía implementar, era convencer a los gobernadores para que dejaran en las manos de los *ṣuyūj* el mantenimiento del orden y la administración de justicia en sus territorios. La negativa de *al-Jubāṣī* por amoldarse a los consejos británicos terminó en su destitución que fue ignorada por el gobernador, que contaba con el apoyo de los *muchtabīdūn* chiítas y entre ellos el *mahdī al-Jalīsi*⁸⁶¹ y *'Abd al-Wahid* de la tribu de los *fatla*.⁸⁶² Así el Alto Comisionado recomendó la detención del gobernador, que fue secundada por el rey. El alto comisionado

⁸⁵⁶ Intelligence Report No 11. *Op. Cit.* Pág. 3.

⁸⁵⁷ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 10, 1st of May, 1922. *Op. Cit.* Pág.3-4.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ *Ibid.*

⁸⁶⁰ *Ibid.*

⁸⁶¹ *Ibid.*

⁸⁶² Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 353.

mencionaría en su informe: “*Los Consejeros de División esta intentando persuadir al Mutasarrif de que entregue propuestas que deban dejar el mantenimiento de la ley y el orden, y la administración de justicia en la mano de los sheikhs en las zonas que ellos controlan. Y en relación a aquellas áreas donde el poder de los sheikhs ha sido eliminado por disensiones internas, la paz y la seguridad podría ser asegurada del mejor modo a través de la nominación de oficiales administrativos y el uso juicioso de la policía*”.⁸⁶³

Sin embargo, las tácticas de *al-Jalīsi* de desobedecer la autoridad no resultaron ser tan exitosas como el hubiese quizás deseado. Los *muchtabīdūn* chiíta acusaban a las autoridades británicas de estar ayudando a las tribus saudíes que realizaron diversas incursiones en el territorio. Los *muchtabīdūn* veían en estas refriegas la intención británica de reforzar o favorecer la comunidad sunní en frente de la chií, pero estas acusaciones fueron acalladas cuando el ejército británico decidió repeler estas incursiones con la utilización de la fuerza aérea.⁸⁶⁴ La tensión entre *Faīṣal* y los *muchtabīdūn* chiítas terminó en la detención de el *šāḥ al-Jalīsi* quién terminaría por exiliarse voluntariamente a Irán. Allí contactó con otras figuras religiosas chiítas importantes de origen persa e iraní que criticaban abiertamente la predominancia sunní del régimen.⁸⁶⁵ Sin embargo este intento de los ayatollas chiítas por avanzar en una resistencia organizada, no encontró el apoyo de la nueva clase chiíta urbana y educada que estaba apareciendo en la capital debido en parte al aumento de la inmigración hacia Bagdad.

Los anuncios de *Faīṣal* de realizar elecciones, unido a las operaciones aéreas en contra de las tribus saudíes, aumentó considerablemente la popularidad del rey entre los sectores más moderados.⁸⁶⁶ Los sectores chiíes moderados no continuaron apoyando a los *muchtabīdūn* más conservadores, debido a las esperanza de beneficiarse de la nueva política que estaba desarrollándose en la capital. En la actualidad este ha sido considerado como uno de los puntos de inflexión de la política tradicionalista o *muchtabīdūn* chiíes que no resurgiría de nuevo hasta la revolución islámica del Ayatolá Jomeini en 1979.⁸⁶⁷

La coronación de *Faīṣal* y el inicio del trabajo del Gobierno Provisional en Bagdad consolidó la ciudad de Bagdad como la capital y el centro del poder, atrayendo a

⁸⁶³ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 10, 1st of May, 1922. *Op. Cit.* Pág.3-5.

⁸⁶⁴ *Ibid.*

⁸⁶⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 57.

⁸⁶⁶ Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 10, 1st of May 1922. *Op. Cit.* Pág. 3.

⁸⁶⁷ *Ibid.*

personalidades de todas las provincias.⁸⁶⁸ Esta nueva realidad política ofrecía grandes oportunidades pero también significó la pérdida considerable de la influencia de otros centros de poder que existían en las provincias de norte y del su de Iraq y, que inevitablemente, terminó por ocasionar un resentimiento entre los miembros que detentaban este poder local como, por ejemplo, los líderes espirituales chiítas o líderes kurdos.⁸⁶⁹

9.3. La expansión y el nacimiento de antiguas y nuevas agrupaciones políticas.

Aún así, en este nuevo periodo, observamos una cierta expansión de la ya por sí limitada élite política iraquí. La Ley Electoral y la Constitución “*decidirían la distribución formal de poderes en el estado, y por lo tanto afectarían a la relativa fuerza de aquellos que podían confiar en el apoyo popular y aquellos que buscarían participar en la maquinaria del estado para adquirir más fuerza.*”

⁸⁷⁰ La Ley Electoral, a pesar de sus imperfecciones, consiguió dar confianza a la sociedad iraquí, que comenzó a establecer nuevos lazos y alianzas sobre todo en el seno de la comunidad chiíta que predominaba. Así nacieron en este periodo el Partido Patriótico o (*al-hizb al-watanī*), el Partido Popular o (*hizb aš-ša'ab*) y el Partido del Renacimiento o *hizb an-nahḍa* que reunían en sus filas un gran número de chiítas prominentes que protestaban en contra del Mandato, Tratado y Ley Electoral.⁸⁷¹ Uno de ellos destacaba entre los demás, *Ya'afar Abū al-Timmān* que había sido ministro del gobierno y ahora prefería renunciar a su cargo para participar en la oposición y aumentar su popularidad entre los nacionalistas.⁸⁷²

Las presiones del alto comisionado sobre el Gobierno Provisional en cuanto a los términos del Tratado se refiere aumentaron. Había una necesidad de mantener vivo el momento y aprovechar el poco eco que estaban teniendo las denuncias de los extremistas. Aún así, el pueblo rechazaba profundamente el Mandato y sería difícil convencer a la población de lo contrario, a pesar de los intentos propagandísticos a través de la prensa local e internacional por presentar el Mandato y el Tratado como un trámite imprescindible que debía pasar Iraq para avanzar en su desarrollo y alcanzar su independencia. En el diario *Baghdad Times* se publicó un artículo donde se atribuía la

⁸⁶⁸ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 51.

⁸⁶⁹ *Ibid.*

⁸⁷⁰ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 50.

⁸⁷¹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 53 y el Bengio, Ofra. Iraq –Failed Nation-State to Binational State? En Asher Susser (ed.). *Challenges to the Cohesion of the Arab State*, Tel Aviv: The Moshe Dayan Center, 2008. (Pág 59-83.). Pág. 64.

⁸⁷² Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 354.

oposición popular al Mandato por la traducción errónea que se hizo del término Mandato al árabe.⁸⁷³

La firma del Tratado permitiría la redacción de una constitución y la celebración de elecciones. A su vez esto llevaría a la disolución del Gobierno Provisional tan criticado y la formación de un nuevo gobierno, que sin duda reforzarían la imagen del rey y el tipo de gobierno que Londres deseaba imponer. Sin embargo, esta situación originó una nueva crisis política en el Gobierno Provisional, el anciano y presidente del Gobierno del *naqīb* de Bagdad dimitió debido a la tendencia del rey de cortejar a los nacionalistas. Existía la sospecha entre los miembros del Gobierno Provisional de que el rey estaba negociando con las fuerzas políticas nacionalistas que se encontraban fuera del gobierno.⁸⁷⁴ Estas sospechas estaban bien fundadas porque el rey se había reunido en varias ocasiones con diversos líderes nacionalistas como *al-Jalṣī*, muhammad *aṣ-Ṣadr*, y *Yūsuf as-Sūwāḍī* y entre sus colaboradores personales existían personajes como *al-Mudarris*, *sayyīd Maḥdī al-Basīr*, y *Yaʿfar Abū-Timmān* que mantenían contactos muy estrechos con los líderes chiítas mencionados. Estas sospechas llegaron a ser tan evidentes que el Consejo de Ministros envió una petición oficial al rey para que colaborase en los asuntos del estado, pero contrariamente a los consejos del alto comisionado, el rey contestó que prefería realizar un cambio de gobierno.⁸⁷⁵

Varios miembros del gabinete dimitieron en bloque el 14 de agosto de 1922, y fueron destituidos y sustituidos por *Yaʿfar Abū-Timmān*, *Hamdī Bayāyī* y *Maʿlud Bajá*. La posición de Primer Ministro la asumió *sayyīd Muḥammad aṣ-Ṣadr*, que en una de sus primeras declaraciones en su cargo, anunció sus planes de alcanzar la independencia y abrogar el mandato.⁸⁷⁶ *Faṣṣal* por su parte decidió enfrentarse al alto comisionado y, le envió una carta donde resaltó que debido a los problemas y diferencias entre ambos, se insistía en que el alto comisionado tenía dos opciones: la primera, asumir todas las responsabilidades, o la segunda, abstenerse de interferir en los asuntos del estado.⁸⁷⁷ Unos días después, los partidos nacionalistas organizaron manifestaciones pacíficas en Bagdad en contra del Tratado y las agrupaciones como el Partido Nacionalista y el Partido del Renacimiento prepararon un evento en los jardines de la residencia real para protestar

⁸⁷³ Baghdad Times. May 26th, 1922. Press Supplement Intelligence Report No 11. *Op Cit.* Pág. 11.

⁸⁷⁴ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 357.

⁸⁷⁵ *Ibid.*

⁸⁷⁶ *Ibid.*

⁸⁷⁷ *Ibid.*

contra el Mandato, lo cual terminó poniendo a *Faīṣal* en una posición muy comprometida ante el alto comisionado.⁸⁷⁸

Así comenzó un pulso de poder entre el rey y el alto comisionado donde el primero tenía todas las posibilidades de perder. La confrontación directa entre el rey y el alto comisionado no duraría mucho ya que el día siguiente *Faīṣal* pediría disculpas al alto comisionado, y mandaría detener a las personas que habían organizado el evento.⁸⁷⁹ Además, ese mismo día, el alto comisionado aprovechó la situación para presionar a *Faīṣal* para que firmase los papeles del Tratado, pero esa misma tarde, debido a un ataque de apendicitis, el rey fue hospitalizado y se negó a firmarlo. Según las Fuentes, *Faīṣal* comunicó al alto comisionado que: “*no voy a firmar la condena de mis súbditos, en un acto que bien podría ser mi último acto como rey.*”⁸⁸⁰ Aún así, sir Percy Cox aprovechó su ausencia para asumir todos los poderes del Estado, deportar a los miembros de nuevo gobierno que había nombrado *Faīṣal*, prohibir los partidos políticos más radicales, y ordenar el bombardeo de zonas tribales de insurgentes en el Éufrates Medio que se oponían al control británico.⁸⁸¹

Este conflicto pondría de relieve el vacío legal en el cual Iraq se encontraba, al no descansar las instituciones sobre normas avaladas por una cohesionada población. El alto comisionado en su creencia de que estaba preservando la paz y el orden declaró la ley marcial, asumió la administración civil y suspendió la vida política. Curiosamente, el alto comisionado acusaba al monarca de actuar de un modo inconstitucional y le comunicó que controlaría sus acciones en un futuro. *Faīṣal* le contestó subrayando la realidad ya que no existía una constitución –ni un Tratado– y según su visión el Gobierno era demasiado heterogéneo y por lo tanto era difícil actuar de un modo inconstitucional.⁸⁸² Fuera como fuese este pulso entre ambos demostró el poder que poseía el alto comisionado sobre el monarca. Una vez el conflicto entre ambos fue aclarado, el alto comisionado permitió la vuelta del rey en el mes de septiembre. El rey y el *Naqīb* no tardarían mucho en firmar el Tratado el 10 de octubre, y poco después de la firma del mismo, el anciano *Naqīb* de Bagdad decidiría abandonar la política una vez nombrado el nuevo gabinete, que no difería mucho del primer gobierno que nominó. Una vez, retirado el *Naqīb*, el rey *Faīṣal* optó por nominar en su lugar a *'Abd al- Muḥsin as-Sadūn*, terrateniente sunní y *sayyīd* (noble)

⁸⁷⁸ *Ibíd.*

⁸⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁸⁰ *Ibíd.*

⁸⁸¹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 53.

⁸⁸² Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 360.

perteneciente a la confederación tribal de los *muntafiq* que mantenía una relación muy estrecha con el Imperio británico y asumiría su cargo el 22 de octubre de 1922.⁸⁸³

Esta colaboración que podemos considerar como un guiño hacia el alto comisionado no duraría mucho, ya que un año después abandonaría el cargo debido a sus diferencias con el rey. Por lo demás, había quedado claro que el alto comisionado tenía la última palabra, y aunque consiguió solucionar la crisis con mano de hierro y firmar el Tratado, había perdido la batalla ideológica, ya que el nuevo Gabinete nominado por el *Naqīb* dejó claro que solo firmaría el Tratado cuando fuese ratificado en última instancia por la Asamblea Constituyente que todavía no había sido elegida. Así habría que esperar hasta la elección de la Asamblea Constituyente y la finalización de sus debates sobre el Tratado para ratificar el mismo unos años después en junio de 1924

⁸⁸³ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 54.

El Proceso electoral y la formación de la Asamblea Constituyente.

*Así, la Constitución tendió a convertirse no sólo en un instrumento de gobierno sino también en un instrumento político, salvaguardando el Tratado y facilitando la administración de acuerdo con las obligaciones asumidas por Gran Bretaña como poder mandatario.”*⁸⁸⁴

Uno de los proyectos más urgentes, una vez superada la crisis, fue la puesta en marcha del proceso electoral y formación de la Asamblea Constituyente.⁸⁸⁵ La Ley Electoral presentaba un gran número de irregularidades según la prensa iraquí desde de su publicación. Si analizamos toda la documentación oficial en relación a la Ley Electoral, es posible afirmar que existían vacíos legales importantes que podrían permitir la manipulación de los resultados. Los miembros del gobierno podrían votar dos veces ya que podían estar registrados en más de una localidad.⁸⁸⁶ También, y más importante todavía, era la inclusión de la representación tribal que ya hemos comentado anteriormente. Si los líderes tribales kurdos se abstendían en la votación, la Asamblea Constituyente quedaría reducida a menos de 100 miembros. Así, las órdenes del secretario de estado para las colonias fueron iniciar las conversaciones con los diferentes gobernadores de las provincias para averiguar si los kurdos estaban dispuestos a participar en las elecciones, y por lo tanto, no se iniciaría el proceso electoral hasta que la participación tribal fuese segura.⁸⁸⁷

El Imperio británico intentó convencer a los líderes tribales de que su participación en las elecciones no perjudicaba a su derecho a decidir cual sería su estatus final en el estado de Iraq. El alto comisionado había declarado en la Cámara de los Comunes en 1922 que el Reino Unido no tenía la intención de verse involucrado en la región, especialmente en los territorios que el alto comisionado denominaba el Kurdistán del sur, y que incluía las provincias *liwas* o municipios de Sulaimaniya, y Kirkuk, y sub-liwas de Arbil, *qadas* de Agra, Zakho, Dojuk y Amadia, en lo que se entendía que formaba un círculo electoral completo,

⁸⁸⁴ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 372.

⁸⁸⁵ Electoral Law. Mayor Young and Sir J. Shuckbough. 20th June, 1922. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227) old reference 32462.

⁸⁸⁶ Iraq Electoral Law. Section 11. *Ibid.*

⁸⁸⁷ Telegram from the Secretary of the State for the Colonies to the High Commissioner of Iraq, 26th July, 1922. No 426.

de los tres círculos electoral que formaban Iraq según la Ley Electoral y que seguían el patrón administración otomano que dividía Iraq en tres provincias: Mosul, Bagdad y Basora (sección 4, Ley Electoral).⁸⁸⁸

El alto comisionado había prometido consultar a la población Kurda sobre esta cuestión, siguiendo las órdenes del secretario de estado que había declarado en la Cámara de los Comunes, pero al mismo tiempo, estaba seguro de que “*los intereses del sur del Kurdistan, estaban íntimamente ligados a Iraq, y sin la presión británica, finalmente estos dos territorios encontrarían el equilibrio y armonía.*” Esto llevó al alto comisionado liberar a uno de los líderes kurdos más carismáticos que había intentado crear un estado independiente en el pasado, el *šāij Mahmūd*.⁸⁸⁹ El secretario de estado para las Colonias W. Churchill había contemplado la opción de darles autonomía suficiente como para escribir su propia Constitución, ser gobernados por kurdos exclusivamente y la utilización de su lengua en las instituciones de gobierno y su estado.⁸⁹⁰

Sin embargo, esta opción fue progresivamente abandonada debido a las insistencia de *Faīṣal* por conservar dentro de Iraq al menos aquellos pueblos y ciudades del Kurdistan que habían votado favorablemente para su nominación-coronación cuando *Faīṣal* llegó a Iraq en 1921. El rey intentó aumentar su poder ejerciendo presión sobre el Imperio británico para mantener del Kurdistan dentro de las fronteras de Iraq.⁸⁹¹ *Faīṣal* sabía que necesitaba a los kurdos para contrarrestar la influencia chiíta, a los extremistas y nacionalistas en el Gobierno, y tanto *Faīṣal* como los kurdos compartían la confesión sunní. Esta afinidad podría facilitar un alianza contra las fuerzas nacionalistas y chiítas. Otro dato a tener en cuenta es la existencia de pozos de petróleo y la necesidad de mantener a Mosul fuera del control turco, que eran sin duda cuestiones de peso para mantener la provincia dentro de Iraq. Finalmente, las divisiones internas dentro de la comunidad kurda, entre aquellos que apoyaban o rechazaban al *šāij Mahmūd*, fueron la excusa perfecta que permitió a los británicos abandonar la idea de concederles la independencia.⁸⁹²

Las promesas de independencia se desvanecieron cuando los kurdos fueron incapaces de conseguir el consenso necesario para acordar los límites y la constitución del

⁸⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁸⁹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 55.

⁸⁹⁰ *Ibíd.*

⁸⁹¹ *Ibíd.*

⁸⁹² *Ibíd.*

territorio.⁸⁹³ Los británicos conocían las divisiones internas de los kurdos y estaban seguros de que serían incapaces de llegar a un acuerdo. La situación cambió drásticamente cuando el *šāh Mahmūd* comenzó una rebelión contra las fuerzas británicas y la ayuda del ejército turco.⁸⁹⁴ El alto comisionado optó por la utilización de la fuerza aérea, que permitió la ocupación de Sulaimaniya. El *šāh* mantuvo su resistencia hasta julio de 1924, cuando toda la región fue ocupada de nuevo por los británicos. El *šāh* buscó refugio en las zonas montañosas de la frontera iraquí, donde permanecería liderando la guerra hasta su captura en 1931.⁸⁹⁵

La Ley Electoral, por lo tanto, tuvo que retrasarse en varias ocasiones debido a la cuestión kurda, pero también debido al rechazo de los *mujtabids* chiítas de participar en ellas (situación que se resolvió con la detención de varios líderes chiítas que fueron detenidos y deportados) y la negativa de muchos *šayūj* (líderes tribales) de participar en las elecciones hasta que la representación tribal estuviese asegurada. Para solucionar este problema fue necesario la insistencia e influencia de éstos en el palacio para conseguir una mayor representación política. En cuanto al problema chiíta, *Faṭṣal* intentó solucionarlo una vez el primer ministro *Muḥsin as-Sa'adūn* dimitió, *Faṭṣal* decidió nominar a *Ya'qfar al-'Askarī* que consiguió acercar las posiciones de los nacionalistas chiítas con la posición del monarca para así finalmente participar en las elecciones.

El proceso completo terminó el 25 de febrero de 1924 pero se produjo una gran abstención debido a la creencia de muchos votantes de que si participaban en las elecciones serían más adelante llamados para formar parte de ejército.⁸⁹⁶ El rey celebró un banquete el 4 de marzo en Bagdad para celebrar las elecciones y el comienzo de una nueva etapa constitucional que comenzaría con la apertura de la Asamblea Constituyente el 27 de marzo.⁸⁹⁷ La Asamblea estaba formada por 100 miembros y *'Abd al- Muḥsin as-Sa'adūn* fue nominado primer ministro con 50 votos, mientras *Yasīn Bajā al-Hasīmī* recibió 23. *Yasīn* y *Da'ūd Beg* fueron nombrados vicepresidentes.⁸⁹⁸ *Faṭṣal* en su discurso con motivo de la apertura del Parlamento mencionó de nuevo los objetivos de su reinado: la ratificación del tratado, la aprobación de la Constitución y la nueva Ley electoral.⁸⁹⁹

⁸⁹³ *Ibíd.*

⁸⁹⁴ *Ibíd.*

⁸⁹⁵ *Ibíd.*

⁸⁹⁶ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 392-393.

⁸⁹⁷ *Ibíd.*

⁸⁹⁸ *Ibíd.*

⁸⁹⁹ *Ibíd.*

Desde este momento, podemos afirmar que el rey *Faīṣal* se había consolidado como una figura política fundamental en el nuevo Estado. Su valor político ha sido bien estudiado por Toby Dodge en una de las obras más recientes publicada sobre la fundación y creación de Iraq: *“El segundo pilar del Estado iraquí y que tenía un significado más amplio en relación al establecimiento de una autonomía era el rey. Tanto por su papel institucional y como por su actuación política central. Con las finanzas todavía bajo escrutinio y la rápida reducción del personal británico, el rey era considerado como un punto de inflexión del control para el alto comisionado. El rey además se suponía que era capaz de aglutinar a la población del nuevo Estado. Para la Sociedad de Naciones, Faisal era una líder árabe carismático que estuvo presente en la Conferencia de Paz de París y podría presentarse a si mismo al pueblo iraquí y al mundo como un héroe nacional”*.⁹⁰⁰

Sin embargo, las limitaciones de *Faīṣal* eran grandes como ya se ha expuesto en este capítulo. Los británicos habían asegurado la salvaguardia de sus intereses con la firma provisional del Tratado en octubre de 1922. En el Artículo 3 del Tratado anglo-iraquí recoge expresamente las previsiones principales que debía tener la futura Constitución.⁹⁰¹ Este acuerdo es fundamental en la historia constitucional de Iraq ya que establece los principios para la Carta de Derechos o *bill of rights* y consolida la línea principal de acción del futuro gobierno iraquí: *“Su Majestad, el Rey de Iraq, está de acuerdo en la promulgación de una Ley Orgánica y su aprobación a la Asamblea Constituyente para así dar cumplimiento a dicha ley, que no deberá contener nada contrario a las disposiciones del presente Tratado y tendrá en cuenta los derechos, deseos e intereses de todas los pueblos que habitan Iraq. La presente Ley Orgánica se asegurará de que todos los ciudadanos tengan plena libertad de conciencia y el libre ejercicio de todas las formas de culto, únicamente sujetos al mantenimiento del orden público y moral. No podrá contener discriminación alguna entre los habitantes de Iraq que se base de raza, religión o el idioma, y deberá garantizar el derecho de cada comunidad a mantener sus propias escuelas para la educación de sus miembros en su propio idioma, mientras que se sometan a los requisitos educativos de carácter general que el Gobierno de Iraq decida imponer, [...]. Se deberá establecer el procedimiento constitucional, de índole legislativo o ejecutivo, por el cual se tomarán las decisiones en todos los asuntos de importancia, incluidas las cuestiones de políticas fiscales, financieras y militares.”*⁹⁰²

⁹⁰⁰ Dodge, Toby. *Inventing Iraq. The Failure of National Building and History Denied*. Hurst & Company. London. 2003. Pág. 19.

⁹⁰¹ Tratado de la Alianza firmado en Bagdad el 10 de octubre de 1922. Protocolo de 10 de octubre 1922 firmado en Bagdad el 30 de abril de 1923, conjuntamente con los acuerdos del 16 de octubre de 1922, firmados en Bagdad el 25 de marzo de 1924. (ratificados el 19 de diciembre de 1924). Cmd. 2370 (Londres, H.M.S.O., 1925) en Majid Khaddur. *Op. Cit.* Pág. 15.

⁹⁰² Khaddur. *Op. Cit.* Pág. 14.

Todo lo anterior pone de manifiesto la grave interferencia de la autoridad mandataria en el proceso constitucional, que tenía el objetivo de la protección de los intereses británicos, y la imposición de un sistema de gobierno títere inspirado en las formas de gobierno occidental. Por lo tanto, la Constitución llegaría a ser no solamente un instrumento de gobierno, sino sobre todo una herramienta política con el objetivo de “*salvaguardar el Tratado y facilitar una administración eficiente en concordancia con las obligaciones asumidas por Gran Bretaña en el Mandato*”.⁹⁰³ Estas cuestión tampoco encubrían el hecho de que *Faīṣal* necesitaba una Constitución para poder ejercer su poder completamente. *Faīṣal* tenía las manos atadas sin una Constitución que le permitiese desarrollar su poder plenamente.

10. 1. El proceso de redacción de la Ley Orgánica.⁹⁰⁴

Una vez que Gran Bretaña consiguió un acuerdo para mantener su posición e influencia en Iraq, llegó el momento de cerrar el círculo y complementar estas medidas con la instauración de una Constitución.⁹⁰⁵ La delineación de la Ley Orgánica, así como las discusiones sobre sus previsiones, fue realizada por varios comités tanto británicos como iraquíes. El comité británico preparó el texto mientras que el comité iraquí se limitó a señalar correcciones y proponer enmiendas. Un vez el comité iraquí aceptó el borrador, se presentó a la Asamblea Constituyente que debía finalmente ratificarlo. El proceso de elaboración de la Constitución fue de aproximadamente de tres años. Desde el 11 de julio de 1921 hasta que el texto llegó a las manos de la Asamblea Constituyente en junio de 1924.⁹⁰⁶ Aún así, no fue promulgada finalmente hasta el 21 de marzo de 1925, cuando el Gobierno británico y el rey *Faīṣal* dieron su visto bueno final después de concluir las

⁹⁰³ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 372.

⁹⁰⁴ En los documentos británicos el término utilizado fue Ley Orgánica y no Constitución (Cmds.1175, 1500) y en el tratado de 1922 y 1927 (Cmd. 2998). No será hasta la traducción inglesa de 1925 (Compilation, 1925. Págs. 14-27).

⁹⁰⁵ La necesidad de aprobar una Ley Orgánica o Constitución, así como la implantación de instrumentos adicionales de Gobierno surgió en parte por las exigencias de la situación. Tanto Faisal como el Gobierno Británico estuvieron motivados por la creencia en la eficiencia del ‘consenso de gobierno’, en las instituciones democráticas y en una Constitución Escrita. Por un lado, Faisal cuando fue declarado rey de Iraq por el Consejo de Estado, el 11 de julio de 1921, fue consensuado que el Gobierno de su Majestad debería ser constitucional, representativo y democrático, limitado por la ley. Consejo de Ministros, 11 de julio de 1921. al ‘Iraq y Lisân al-‘Arab. 15 de Julio de 1921. Y por otro lado, los países occidentales habían demostrado también su confianza a través del Artículo III de el Tratado, cuando los principios reflejados en el documento del Mandato, fueron incluidos en el Tratado. Mensaje S/S de las Colonias a el Alto Comisionado (A. C), Bagdad, 19 de abril de 1923. Documento de la Oficina Colonial n°. 19114/23.

⁹⁰⁶ Las seis diferentes fases de elaboración podemos resumirlas en: I. Proyecto de 1921; II. El Borrador de Bagdad, 16 de marzo de 1922; III. Primera revisión de la Oficina Colonial, 16 de abril de 1922; IV. Nuevo borrador de Bagdad, 15 de febrero de 1923; V. Revisión final de la Oficina Colonial, 19 de abril de 1923 y VI. El borrador final de la Ley Orgánica, 20 de septiembre de 1923.

negociaciones sobre la concesiones de los campos petrolíferos.⁹⁰⁷ El proceso de redacción sufrió seis etapas diferentes y durante las mismas, los encargados de redactar la constitución o “*drafters*” realizaron la tarea de regular las instituciones políticas iraquíes y prescribir “*el procedimiento constitucional*” que regulase el poder legislativo y ejecutivo.⁹⁰⁸

En el otoño de 1921 un comité formado por el mayor Hubert Young (miembro del Departamento de Oriente Medio en la Oficina Colonial) y sir Edwin Drower⁹⁰⁹ (Consejero del Ministro de justicia) comenzaron a trabajar en una Constitución para Iraq. Más tarde este comité fue ampliado con sir Nigel Davidson (Secretario en asuntos legales del alto comisionado), y el mismo alto comisionado y la Oficina Colonial.⁹¹⁰ Todos ellos prepararon el primer borrador, inspirándose en la Constitución de Australia, Nueva Zelanda, y la Constitución otomana así como de otros países. Una vez el rey *Faīṣal* dio su visto bueno, el borrador fue trasladado a Londres por el mayor Young en los primeros meses de 1922.⁹¹¹

Este borrador, que más tarde fue conocido como el borrador de Bagdad, fue enviado a un comité iraquí formado por tres ministros: *Nāyī as-swaīdī* (ministro de justicia); *Sāsūn Haskāīl* (ministro de finanzas) y *Rustūm beg Haīdar*, (secretario de *Faīṣal*). Este comité rechazó el primer borrador ya que asignaba demasiado poder a la Corona y estipulaba que toda la legislación debía obtener la aprobación preliminar del rey, inclusive toda aquella legislación relacionada con el Tratado (artículo 30). El Consejo del Rey debía estar formado por treinta miembros nominados directamente –no elegidos– incluyendo a todos los Ministros.⁹¹² El Consejo del Rey tenía además el poder de modificar la legislación, excepto en el caso de que dos tercios de la mayoría de la nueva Cámara electa se opusieran (artículo 33). El comité consideró asumible estos artículos, pero era consciente al mismo tiempo que la Asamblea Constituyente nunca los consentiría.⁹¹³

Este comité comenzó entonces la redacción de un borrador propio, inspirándose de nuevo en diversos textos constitucionales, entre ellos la Constitución japonesa y otomana.⁹¹⁴ Esta influencia se puede percibir por la adopción de un sistema legislativo

⁹⁰⁷ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 371.

⁹⁰⁸ *Ibid.* Pág. 372.

⁹⁰⁹ Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, 16 de marzo de 1922. C. O. 15296/23; traslado de un Consejero legal a el Departamento de Oriente Medio, Bagdad, 17 de agosto de 1922. C. O. 43338/22.

⁹¹⁰ Carta de S/S de las colonias a Ormsby-Gore. Informe del borrador de la Ley Orgánica, de 15 de febrero de 1923. C. O. 10606/23.

⁹¹¹ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 374.

⁹¹² *Ibid.*

⁹¹³ Declaraciones de Najī Bajá, el 7 de marzo de 1934. *Ibid.* Pág. 374.

⁹¹⁴ Khaddur, Majid. *Op. Cit.* Pág. 15.

bicameral al estilo otomano, con un consejo que pasaría a ser senado, compuesto por doce miembros. Además, se reformó la iniciativa legislativa que ahora podía ser iniciada por cualquier diputado que dispusiese del apoyo de diez diputados más, y luego tenía que ser ratificado por las dos Cámaras (artículo 62, c.). Sin embargo, los consejeros británicos solicitaron la inclusión del artículo 62 que abordaba la problemática de las disputas que pudiesen surgir entre el Senado y la Cámara de Diputados. En estos casos debía formarse un comité compuesto por 14 miembros, de los cuales siete de ellos debían ser diputados elegidos entre todos sus miembros y el resto deberían ser miembros de Senado y elegidos por el rey.⁹¹⁵ El comité solicitó, como contrapartida, la omisión de un artículo que validaba las acciones del alto comisionado, el rey y los ministros antes de la promulgación de la Constitución. Aún así, el Secretario en asuntos legales, Nigel Davidson declaró el propósito de reinsertar dicha cláusula en el borrador final y así fue como efectivamente quedó aprobada la Constitución por la Asamblea Constituyente.⁹¹⁶

Era también primordial que los estatutos o “*acts*” de regímenes anteriores se mantuviesen vigentes hasta que el acuerdo pendiente sobre las concesiones petrolíferas no fuese presentado para su aprobación en el Parlamento.⁹¹⁷ La cuestión de enmiendas también fue estipulada en el borrador de Bagdad. No se podría realizar ningún cambio en la Constitución hasta ocho años después de su puesta en vigor y después de este periodo se podría realizar con la aprobación del Parlamento, que después de haberla aprobado, debería disolverse y convocar elecciones para formar un nuevo Parlamento que debía de nuevo aprobar la enmienda.⁹¹⁸ Así, la nueva Constitución iraquí podríamos clasificarla como semirígida, y temporalmente blindada, ya que no podrían presentarse alteraciones en

⁹¹⁵ Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, de 16 de marzo de 1922. C. O. 15296/22.

⁹¹⁶ Efectivamente este Artículo se reintrodujo finalmente en la Constitución de 1925. Así en el Capítulo VIII. “Ratificación de las Leyes y Enjuiciamientos”, en el Artículo 115 podemos observar: “Cada persona deberá ser considerada libre y exenta de todas las demandas relacionadas con cualquier acto realizado por él con buena fe en conformidad con las instrucciones publicadas por el Comandante en Jefe de las fuerzas de su Majestad Británica en Iraq. El Comisionado Civil, el Alto Comisionado, y el Gobierno de su Majestad el rey Faisal o cualquier oficial autorizado para ello, tanto en su capacidad civil como militar con una intención de suprimir las hostilidades, el establecimiento y consolidación del orden y la seguridad pública, o el cumplimiento de órdenes emitidas en concordancia con la ley marcial entre el 5 de noviembre de 1914 y la fecha de puesta en vigor de la Constitución. Cada acto referido en este artículo deberá ser considerado como un acto de buena fe, a no ser que el demandante pueda ofrecer pruebas de lo contrario. Cualquier acción o procedimiento judicial con relación a tales actos no será reconocido y será considerado nulo y sin efectos legales en la ausencia de tales pruebas presentadas por el demandante. British and Foreign State Papers. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931. Págs. 383-402.

⁹¹⁷ Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, de 16 de marzo de 1922. *Ibid.*

⁹¹⁸ Esta disposición también se mantuvo en la Constitución publicada en 1925 con algunos cambios. En el Capítulo IX. “Enmiendas Constitucionales” se redujo el periodo para presentar una enmienda en cinco años. British and Foreign State Papers. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931. Págs. 383-402.

aquellos artículos, que por un lado “contribuían al buen funcionamiento del gobierno”⁹¹⁹, y por otro lado, aquellos artículos vinculados con el Tratado.⁹²⁰

Así el Borrador de Bagdad y la versión revisada de la Oficina Colonial, que incluía las enmiendas propuestas por la Oficina Colonial, fueron enviados a un Comité dirigido por *Nāyī as-Sūwāīdī* y su consejero judicial, que con la ayuda de abogados iraquíes, repasaron ambos proyectos. Este comité se decantó por el borrador de Bagdad que fue enviado a la Oficina Colonial el 15 de febrero de 1923.⁹²¹ En este borrador se introdujeron diversos cambios en los que principalmente podemos percibir una considerable disminución de los poderes que sustentaba el rey en respecto a proyectos anteriores.⁹²² Por ejemplo, observamos que los ministros ya no debían ser responsables ante el rey sino ante el Parlamento (artículo 24);⁹²³ la prerrogativa del rey de aprobar la legislación, incluyendo cuestiones financieras, fue retirado (artículo 44) o, en caso de conflicto el rey necesitaría la aprobación del Parlamento para declarar la guerra.⁹²⁴ En el caso del senado, que desempeñaba una función meramente consultiva, también se insertaron algunos cambios ya que el rey no podría disolver el senado basándose únicamente en su decisión.

Esta última propuesta sin embargo no fue bien acogida por los oficiales británicos, que consideraban este cambio contraproducente y contradictorio al artículo 62, que unido al artículo 24, los consideraban como puntos fundamentales de la Carta Magna⁹²⁵ como es posible observar en sus archivos: “*estos artículos fueron diseñados para permitir al monarca controlar el Senado y forzar la aprobación de legislación en el caso de que haya una mayoría hostil en la Cámara de Diputados.*”⁹²⁶ No olvidemos que una de las tareas de los “*drafter*” o delineantes de la Constitución residía en velar por los intereses del Gobierno Británico y, por lo tanto trataron de incluir leyes complementarias que sustentaran el apoyo de la posición británica en Iraq.⁹²⁷ No es de extrañar la valoración que hace Ireland de este modo: “*la Constitución tendió a convertirse no sólo en un instrumento de gobierno sino también en un instrumento político, que*

⁹¹⁹ Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, de 16 de marzo de 1922. C. O. 15296/22.

⁹²⁰ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 375.

⁹²¹ El borrador que utilizó la comisión fue complementado con una nota de explicación del Secretario legal. Informe del borrador de la Ley Orgánica, 15 de febrero de 1923, C. O. 10606/23.

⁹²² Nota de el Consejero Judicial, “Gobierno de Iraq a Secretario Legal”, Bagdad, en el Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, de 16 de marzo de 1922. C. O. 15296/22.

⁹²³ *Ibid.*

⁹²⁴ *Ibid.*

⁹²⁵ Informe sobre el borrador de la Ley Orgánica, de 15 de marzo de 1922. C. O. 15296/22. Y en Telegrama del Alto Comisionado a S/S (Foreign Office).

⁹²⁶ Memoria sobre la Ley Orgánica por el Secretario Legal. Bagdad. 19 de enero de 1923. C. O. 6927/23.

⁹²⁷ Mensaje de el Secretario Legal desde Bagdad al Departamento de Oriente Medio. C. O. 43338/22. 17 de agosto de 1922.

*salvaguardaba el Tratado y facilitaba la administración de acuerdo con las obligaciones asumidas por Gran Bretaña como Poder mandatario.*⁹²⁸

Para solucionar estas discrepancias, el Consejero judicial y el nuevo alto comisionado sir Henry Dobbs (1923-1929)⁹²⁹ presentaron respectivamente propuestas que fueron rechazadas por los ministros en Bagdad. La propuesta del consejero judicial establecía que en caso de necesidad u obstrucción, el rey tenía el poder de legislar a través de decretos, así podría prorrogar el Parlamento o disolverlo. La propuesta del nuevo alto comisionado fue tachada de antidemocrática ya que apelaba al uso de estos poderes inspirándose en la sección 26 de la Acta del Gobierno de la India de 1919.⁹³⁰ Ciertamente, el nuevo alto comisionado Sir. H. Dobbs no se diferenciaba mucho de sus predecesores y como ellos desconfiaba plenamente en la capacidad de los *orientales* a la hora de instaurar formas de gobierno. Así defendió su postura: “*teniendo en cuenta la experiencia de las Asambleas Orientales, hay un peligro real de que las mayorías extremistas irresponsables puedan durante las primeras etapas de gobierno propio paralizar las actividades del Estado cortando el suministro de servicios esenciales... Por lo tanto es esencial hacer provisiones que permitan al ejecutivo continuar con su trabajo*”.⁹³¹

Por otro lado, el ambiente político londinense comenzó a sufrir cambios sustanciales.⁹³² Durante los meses previos a la caída del Gabinete liberado por Lloyd

⁹²⁸ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 372.

⁹²⁹ Sir Henry Dobbs substituyó en el cargo a Sir Percy Cox en 1923 como alto comisionado en Bagdad. La carrera colonial de Dobbs comenzó con su formación en el Servicio Civil Indio y durante la Primera Guerra Mundial fue enviado a Iraq. Dobbs tiene el privilegio de haber sido el Alto Comisionado con el servicio más dilatado en las tres provincias (1923-1926), “convirtiéndose en la figura principal en el intento británico de construir un Estado soberano en Iraq, dócil a las exigencias del Gobierno de su Majestad”. Así podemos observarlo en un comunicado confidencial con instrucciones generales enviado por Devonshire, Secretario de Estado para las colonial a Sir. H. Dobbs: “*El principio básico que subyace en las relaciones entre los dos gobiernos es la cooperación en pro de un fin común, esa decir el establecimiento progresivo de un Gobierno Independiente en Iraq, amistoso y circunscrito por la gratitud y obligación al Gobierno de su Majestad en Gran Bretaña.*” Instrucciones Generales. Confidencial de Devonshire, Secretario de Estado para las colonial a Sir. H. Dobbs. Downing Street. Sudan Collection, Biblioteca de la Universidad de Durham. Box 472/13/141. 20 de septiembre de 1923. Págs. 1-14.

⁹³⁰ El Acta aprobada en la India en 1919 amplía los poderes legislativos del Gobernador General. Cuando éste considera que la aprobación de los presupuestos del Estado es necesaria para la seguridad, la tranquilidad o la bonanza de los intereses de la India Británica o cualquiera de sus partes, se convertirá en Ley, a pesar del rechazo de una o ambas cámaras. Aún así, Este Acto deberá pasar y apoyarse previamente por ambas Cámaras (Houses) o por el Parlamento y debe tener la aprobación de su Majestad antes de entrar en vigor. Sin embargo, esta disposición puede estar sujeta a casos especiales y el Gobernador general tiene los poderes de poner en practica este Acto inmediatamente, si en su opinión existe una “*situación de emergencia de Estado que lo justifica*”. Aún en este caso, el Consejo de su Majestad podría vetarlo. Poderes legislativos similares tenían los Gobernadores provinciales. Surendra Kisor Chankraborty. Mymensingh A. The Constitution of India. Kamala Book Depot ltd., 15 collage square, Calcuta. 1923. Págs. 142-143.

⁹³¹ Ireland, W. P. *Op. Cit.* Pág. 373.

⁹³² “El cambio en la naturaleza de las relaciones iraqí-británicas puede ser medido por el descenso de los Consejeros británicos empleos en el Gobierno de Iraq entre 1922-1926-7”. Dodge. Toby. *Op. Cit.* Pág. 27.

George⁹³³ el 23 de octubre de 1922, el parlamento y algunos sectores de la prensa demandaron la reducción de los recursos materiales y personal de la campaña de Iraq.⁹³⁴ En diciembre de 1922, subió al poder el diputado conservador Bonar Law que, una vez hubo asumido el control de la Cámara de los Comunes, tuvo que nombrar un comité especial encargado de analizar la situación de las fuerzas británicas en Iraq. Además, el Gobierno Británico decidió no ratificar el Tratado anglo-iraquí hasta que se celebrasen las primeras negociaciones sobre la delimitación de la frontera turco-iraquí en la conocida Conferencia de Lausanne.⁹³⁵ Las declaraciones del representante turco Ismet Bajá en la conferencia son importantes ya que indicaban los deseos turcos por recuperar el control de la provincia de Mosul: *“no hay ninguna diferencia entre kurdos y turcos y a pesar de que hablan lenguas diferentes, estos dos pueblos forman un bloque unido por lazos de raza, fe y tradición.”*⁹³⁶

El problema de la delimitación de la frontera turco-iraquí fue ganando importancia a medida que el comité de Bonar Law avanzó en sus investigaciones. El comité, que tuvo la oportunidad de contar con la presencia de sir P. Cox, decidió no abandonar Iraq hasta que esta disputa fuera solucionada y se redujera en la medida de lo posible, el periodo de duración de los acuerdos anglo-iraquíes. El 31 de marzo de 1922 el Alto Comisionado sir P. Cox volvió a Bagdad llevando consigo el borrador de un Protocolo,⁹³⁷ que reducía considerablemente la duración del Tratado anglo-iraquí de doce años a cuatro⁹³⁸ y establecía que una vez terminado este periodo, Iraq pasaría a ser miembro de la Liga de Naciones.⁹³⁹ Este Protocolo entraría en vigor a la fecha de ratificación de Tratado de paz con Turquía y a su vez debía ser firmado en Bagdad el 30 de abril de 1923.⁹⁴⁰ El poco entusiasmo que suscitó este nuevo protocolo entre la población iraquí es un indicador de que estos cambios llegaban quizás demasiado tarde. La nueva estrategia política basada en el control indirecto del Parlamento a través del rey comenzó a tambalearse seriamente. La Oficina Colonial tuvo entonces que replantearse de nuevo sus tareas en las tres provincias

⁹³³ “Who’s who: David Lloyd George.” <http://www.firstworldwar.com/bio/lloydgeorge.htm> . Disponible en First World War.com. Michael Duffy, 2002.

⁹³⁴ Principalmente el Daily Mail y el Daily Press. Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 377.

⁹³⁵ Ver estudio sobre la disputa turco-iraquí en Toynbee. Arnold. J. The Islamic World since the Peace Settlement. Masterly survey of near Eastern and North Africa affairs. 1934. Págs. 471-531.

⁹³⁶ Declaraciones de Ismet Bajá en la Conferencia de Lausanne, el 23 de Enero de 1923. Artículo de Minorsky. V. “The War of 1914-1918”. Contribución de Bois. Th. “Kurds, Kurdistan” (v. 438b) En E. I. CD Rom. V. 1.0. 1999 Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.

⁹³⁷ Protocolo del 30 de abril de 1923. Firmado por el Alto Comisionado de su Majestad Británica en Bagdad y por el Primer Ministro de Iraq, ‘Abd al-Muhsin as-Sa’adūn. Referente al Tratado con el rey Faisal, firmado el 10 de octubre de 1923. Publicado en Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 470.

⁹³⁸ *Ibid.*

⁹³⁹ *Ibid.*

⁹⁴⁰ *Ibid.*

ya que la responsabilidad de Gran Bretaña en la administración de Iraq no superaría los tres años desde la puesta en práctica de la Ley Orgánica.

Finalmente, la Oficina Colonial presentó un borrador revisado el 19 de abril de 1923. La revisión de abril estipulaba que el poder del monarca de legislar a través de decretos era insuficiente y que el Parlamento debía en último caso validar la propuesta.⁹⁴¹ Además la nueva revisión introducía cambios mínimos con respecto a las anteriores. Por ejemplo, se cambió la previsión incluida en borradores posteriores en la cual los ministros pasaron a ser responsables ante el rey, y se introdujo el artículo 66, que disponía que ahora eran responsables ante el Parlamento.⁹⁴² Por el contrario, y sin el acuerdo de *Faīṣal*, se dispuso que el rey podía elegir sus ministros⁹⁴³ que además debían ser miembros de alguna de las dos Cámaras.⁹⁴⁴

Una vez estos cambios fueron introducidos en el borrador de la Carta Magna y fueron aprobados por el *Foreign Office*, este organismo declaró el 16 de abril de 1923 que el borrador revisado debería ser aceptado como versión final por el Consejo de ministros en Bagdad, como así fue.⁹⁴⁵ La versión final revisada por el *Foreign Office* fue discutida en el Consejo de Ministros y entre el ministro de justicia y su consejero.⁹⁴⁶ El 20 de septiembre todo el texto había sido aprobado con numerosas enmiendas,⁹⁴⁷ que en su conjunto fueron aceptadas por la Oficina Colonial, ya que no afectaban gravemente la vigencia de la Ley. La Carta Magna consensuada fue publicada en los periódicos de las ciudad de Bagdad a

⁹⁴¹ En las declaraciones del Secretario del Estado para las Colonias podemos percibir este cambio de política: “No veo ninguna razón del por qué los decretos, según la perspectiva del Gobierno de su Majestad *Faīṣal*, deben ser específicamente excluidas de la validación del Parlamento”. Mensaje de S/S al Alto Comisionado el C. O. 19114/23. 19 de abril de 1923.

⁹⁴² *Ibid.* Nota sobre el Artículo 65.

⁹⁴³ Carta del Departamento de Oriente Medio a el Secretario Legal, C. O. 10606/23. Bagdad. 4 de abril de 1923.

⁹⁴⁴ En la Constitución iraquí existía la posibilidad de que existiese Ministros que pudiesen mantener su puesto durante seis meses sin pertenecer al Parlamento: “Un Ministro que no es miembro de ninguna de las dos asambleas no puede mantener su cargo durante más de seis meses.” Constitución iraquí. Capítulo IV: el Consejo de Ministros. Artículo 64.

⁹⁴⁵ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 381.

⁹⁴⁶ Telegrama del Alto Comisionado en Bagdad a S/S para las Colonias, 3 de septiembre de 1923. C. O. 46074/23.

⁹⁴⁷ Carta del Consejero de Justicia al Counsellor, n.º. C. 67/126 Bagdad, 19 de septiembre de 1923; Acta de la conferencia del Departamento de Oriente Medio (M.E.D), C. O. 48100/23. El 20 de septiembre y el 4 de octubre de 1923.; Telegrama de Alto Comisionado en Bagdad a S/S para las Colonias, C. O. 48656/23. El 4 de octubre de 1923; S/S para las Colonias a el Alto Comisionado en Bagdad. C. O. 49583/23. 16 de octubre de 1923.

principios de 1923 y más tarde fue presentada a la Asamblea Constituyente para su aprobación, el 14 de junio de 1924.⁹⁴⁸

Uno de los requisitos fundamentales para la aprobación y promulgación de la Constitución era la formación de una Asamblea Constituyente. Este organismo era fundamental en todo el proceso ya que era el único organismo que representaría al pueblo y, era desde el punto de vista constitucional y democrático, el único poder que debía investir a todo el proceso de legitimidad ya que en él reside la soberanía popular. La convocatoria para las elecciones sufrió varios retrasos debido a cuestiones políticas más que a cuestiones técnicas o prácticas, que ya han sido mencionadas en el capítulo anterior. El 9 de octubre de 1922 se publicó un Decreto Real convocando el inicio de elecciones para el 24 de octubre pero las elecciones no tuvieron un buen comienzo debido a la oposición de varios ulemas chiís que se opusieron a las elecciones, más tarde, el 12 de julio de 1923, se reanudaron pero el proceso no finalizó hasta el 25 de febrero de 1924.⁹⁴⁹

La Asamblea Constituyente comenzó su trabajo el 27 de marzo de 1924 y su trabajo se centró principalmente en las discusiones sobre el Tratado de 1922. Las discusiones sobre el Tratado consumieron la mayor parte del tiempo ya que duraron alrededor de dos meses y medio, mientras que la revisión de la Constitución no superó un mes, desde el 14 de junio hasta el 10 de julio de 1924 y tuvo que ser aprobada rápidamente. Es decir, casi dos años después, consumiendo gran parte del tiempo y después que el nuevo comisionado sir Henry Dobbs amenazase al Parlamento con tomar medidas extraordinarias si el Tratado no era aprobado.⁹⁵⁰ Los problemas que surgieron durante las discusiones del Tratado en la Asamblea Constituyente son un indicador del rechazo que existía a todos los niveles en cuanto el Tratado se refiere y la intención de algunas tribus árabes de sacar el máximo provecho de esta situación.

El Tratado fue estudiado por un comité creado por la Asamblea Constituyente y presidido por *yasīn* Bajá, declarado nacionalista, que rechazó anteriormente colaborar en el Gobierno Provisional y criticó el Tratado debido a la falta de independencia que suponía y a las condiciones financieras duras que según su opinión Iraq no podía soportar.⁹⁵¹ Al mismo tiempo, una sección amplia de la confederación de los *muntafiq* y, liderada por el *šāij*

⁹⁴⁸ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 395.

⁹⁴⁹ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 15.

⁹⁵⁰ Peter Sluglett. *Op. Cit.* Pág. 78-79. Y en Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 57.

⁹⁵¹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 395.

Salīm al-Jaīyūn, decidió rechazar el Tratado hasta que tuviera la seguridad de que la nueva Constitución asegurase privilegios especiales a los *šayḫ* tribales, es decir el mantenimiento del Código de Normas de Disputas Tribales, un contrato de arrendamiento vitalicio para sus tierras, y la necesidad de contar con la aprobación del parlamento tribal en cada distrito o *Līwa* a la hora de establecer la Ley Marcial. Aún así, la Asamblea Constituyente propuso algunas modificaciones sobre asuntos menores que no introducían cambios considerables. La Constitución fue aprobada y ratificada por el rey el 21 de marzo de 1925 y entró en vigor inmediatamente después de su ratificación.⁹⁵²

10.2. Características principales de la Ley Orgánica anglo-iraquí.

El texto constitucional iraquí inauguró un nuevo tiempo político ya que permitió la finalización del primer periodo monárquico semiabsoluto que había comenzado desde la llegada del rey a Iraq el 11 de julio de 1921. El rey había gobernado durante cuatro años y había conseguido sortear todo tipo de situaciones y dificultades para consolidarse como monarca. La Carta Magna fue ratificada por los diversos comités e instituciones oficiales y, a pesar de que había sido sometida a un insuficiente e irregular referéndum popular, envestía al monarca con el suficiente poder para regir el país aunque con diversas limitaciones, como hemos avanzado ya.⁹⁵³ Así, el plan británico que consistía en encontrar un rey que “*reinase pero que no gobernase*” se había alcanzado en su totalidad. El nuevo Iraq fue por lo tanto una monarquía limitada por el Tratado anglo-iraquí, los poderes de la Constitución y la labor de un Parlamento que debía ser elegido democráticamente.

La Constitución fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 21 de marzo de 1925 en Bagdad a pesar de que asuntos como las concesiones de bienes petrolíferos o el problema de la frontera delimitación turco-iraquí estaban aún sin resolver.⁹⁵⁴ Finalmente la Constitución de 1925 sufrió una enmienda que fue introducida ese mismo año el 29 de julio, siguiendo las previsiones que indica la propia Carta Magna en el artículo 118.⁹⁵⁵ La

⁹⁵² *Ibíd.*

⁹⁵³ Declaración de un oficial británico en la Cámara de los Comunes: “Arreglamos los resultados y creemos que es todo para lo mejor, pero por el amor de Dios, déjanos abandonar esta falsedad de gobierno democrático para los mismos orientales”. Foster, Henry A. *The making of Modern Iraq*. William y Norgate. Londres, 1936. Págs. 270. También en Yaphe. Judith. “The Challenge of National Building in Iraq.” Kelidar. Abbas et al. *Op. Cit.* Pág. 48.

⁹⁵⁴ Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). Traducción al inglés del texto original aprobado por el Ministerio de Justicia y publicado por la Gazette del Gobierno de Iraq el 12 de agosto de 1928 y más tarde publicado en Londres. British and Foreign State Papers. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931. Págs. 383-402.

⁹⁵⁵ Constitución iraquí. Capítulo IX: Enmiendas a la Constitución. Artículo 118. El Parlamento puede, en el

Constitución fue completada en esa fecha y desde entonces permaneció como la Carta Magna hasta el Golpe de Estado de 'Abd al-Karīm al-Qāssim en 1958. Miembro de los Oficiales Libres.⁹⁵⁶ El oficial *al-Qāssim* impuso una nueva Constitución interina que nunca llegó a ser aprobada en referendo.⁹⁵⁷

El texto está compuesto por una Introducción y organizado bajo diez rúbricas o capítulos agrupados en un total de 123 artículos:⁹⁵⁸ Introducción (1-4); El Capítulo I: Los derechos de la población (artículos de 5 al 18); el Capítulo II: Las prerrogativas de la Corona (artículos 19 al 26); Capítulo III: el Legislativo (artículos 27 al 63); el Capítulo IV: El Consejo de Ministros (artículos 64 al 67); el Capítulo V: El Poder Judicial (artículos 68 al 89); el Capítulo VI: Los Asuntos Financieros (artículos 90 al 108); el Capítulo VII: Administración de las Provincias (artículos 109 al 112); el Capítulo VIII: Ratificación de las Leyes y Enjuiciamientos (artículos 113 al 117); el Capítulo IX: Enmiendas Constitucionales (artículos 118 al 119); y el Capítulo X: Provisiones Generales (artículos 120 al 123). Si comparamos la división interna de la Constitución iraquí con la Constitución otomana encontramos que su extensión y clasificación son muy similares. La Constitución Otomana estaba compuesta por 119 artículos organizados bajo 12 rúbricas: El Imperio otomano (1-7), Ley Pública de los Otomanos (8-26), Ministros de la Corona (27-38), Funcionarios Públicos (39-41), Asamblea General (42-59), Senado (60-64), Cámara de Diputados (65-80), Los Juzgados de Justicia (92-95), Finanzas (96-107), Administración Provincial (108-112), y Provisiones Varias (113-119).⁹⁵⁹

La Constitución iraquí de 1925 prescribía la instauración de un sistema monárquico constitucional y parlamentario.⁹⁶⁰ La Constitución es, en cuanto a su forma, escrita. Es

transcurso de una año desde la entrada en vigor de esta ley, enmendar cualquiera de sus provisiones subsidiarias contenidas en él o que deban añadirse al mismo, con el fin de que los objetivos contenidos en esta ley puedan entrar en vigor, procurando que el parlamento consienta la nueva ley por dos tercios de la mayoría de los votos en ambas cámaras. Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Ibid.*

⁹⁵⁶ Avshalom H. Rubin. Abd al-Karim Qasim and the kurds of Iraq: Centralization, resistance and revolt, 1958–63, *Middle Eastern Studies*, 43:3, 2007, pág. 353-382. <<http://dx.doi.org/10.1080/00263200701245944>>.

⁹⁵⁷ La Constitución interina quedó pendiente de ser aprobada por referéndum popular que nunca llegó a realizarse. Impuso la ley marcial, y estableció el Consejo Soberano que estaba formado por tres hombres y formó un gabinete de ministros para gobernar el país. Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 152.

⁹⁵⁸ En el anexo nº 1 está incluida una copia en inglés de la Constitución iraquí de 1925.

⁹⁵⁹ El texto está disponible en House of Commons, Gran Bretaña, Accounts and Papers. Vol. LXV (1877) Cmb. 1641. Turkey. No 2 (1877). Correspondence Respecting the Conference at Constantinople and the Affairs of Turkey, 1876-77, pp. 123-30. También puede encontrarse online en: The Ottoman Constitution, Promulgated the 7th Zilbridje, 1293 (11/23 December, 1876) Source: The American Journal of International Law, Vol. 2, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct., 1908), pp. 367-387.<Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2212668>>

⁹⁶⁰ Introducción. Artículo II. “Iraq es un Estado Soberano, Independiente y libre. Sus territorios son

decir, esta escrita en su totalidad, y breve según su extensión, si la comparamos con otras constituciones que tienen gran amplitud como la Constitución mejicana.⁹⁶¹ Sin embargo, podríamos introducir un matiz importante. La Constitución iraquí no fue el único documento legal que delinió el tipo de gobierno, distribución de poderes, o los derechos y obligaciones de los ciudadanos, especialmente durante la época del Mandato, como explica el investigador Majid Khadduri:⁹⁶² describe excepcionalmente esta característica fundamental del constitucionalismo iraquí: *“Si consideramos la Constitución de Iraq como todas las leyes fundamentales en relación al marco de gobierno, la distribución de la autoridad, y los derechos u deberes del pueblo, hay más leyes que no estaban incluidas en la Ley Orgánica. En el periodo del Mandato, Iraq estaba bajo el contro de la Liga de Naciones. El artículo 22 de La Carta de la Liga Naciones era parte de la Ley suprema de Iraq como lo era de otros territorios bajo em Mandato. Entonces, desde un punto de vista histórico, la Constitución iraquí puede ser considerada como una Ley Orgánica que incluía un serie de instrumentos: (1). Article 22 de Carta de la Liga de Naciones. (2). El artículo 3 del Tratado anglo-iraquí de octubre de 1922, y el artículo 30-36 de Tratado de Luisanne (sobre la nacionalidad de los iraquíes)”*.⁹⁶³

Estas leyes eran por lo tanto instrumentos constitucionales, que limitaban la constitución, o aclaraban el significado de la misma. Así, la Constitución no incluía toda la legislación necesaria, pero era el documento, desde el punto de vista constitucional, más importante de todos. Esta es por ejemplo la característica que la aleja del sistema británico consuetudinario, donde hay normas tradicionales con rango de ley constitucional a pesar de no estar escritas.⁹⁶⁴

En cuanto a su flexibilidad podemos calificarla de semirígida, ya que es más fácil de enmendar que por ejemplo la Constitución estadounidense.⁹⁶⁵ Su flexibilidad se asimilaría a la rigidez a la Constitución española.⁹⁶⁶ La Constitución anglo-iraquí establece una división

indivisibles y ninguna de sus partes puede ser cedida. Iraq es una monarquía constitucional hereditaria con un gobierno representativo.” Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 383.

⁹⁶¹ Ver texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nueva Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma D.O.F. 22/07/2004. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Publicada en Internet por la Honorable Cámara de los Diputados. México, 2003. Sitio oficial: <<http://www.camaradediputados.gob.mx/>>

⁹⁶² Khadduri, Majid. *Independent Iraq 1932-1958: A Study of Iraqi Politics*. 2 ed. Oxford University Press. London, New York Karachi, 1960. Pág. 17.

⁹⁶³ *Ibíd.*

⁹⁶⁴ *Ibíd.*

⁹⁶⁵ Ver Capítulo V. De la Constitución estadounidense y los 27 Artículos previstos para el proceso de enmienda. Disponible en “United States House of Representatives. Washington, DC: <<http://www.house.gov/Constitution/Amend.html>>

⁹⁶⁶ Ver similitudes de la Constitución iraquí en su Capítulo IX. “Constitutional Amendments.” Artículo 118 y 119 con la Constitución española. Título X. “De la reforma constitucional.” Artículo 168. Punto 1. Cuando

clara entre los distintos poderes que formar parte de un Estado democrático (el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial), y además establece y garantiza los deberes y derechos de los ciudadanos de forma específica.

La Constitución comienza con una breve introducción donde se especifica que Iraq es un estado soberano, independiente y libre en su artículo 2, pero como ya hemos visto en la introducción a este estudio, esto era discutible. También es discutible que Iraq consiguiese totalmente la independencia, el 13 de octubre de 1932, cuando fue aceptado como miembro de pleno derechos en la Asamblea de Naciones Unidas. Iraq, a pesar de alcanzar la independencia, tenía pendiente una serie de obligaciones con Inglaterra como está especificado en el tratado Anglo-Iraquí de 1930. Iraq tenía que consultar cualquier decisión que tomase con Inglaterra, especialmente en asuntos de política exterior.⁹⁶⁷

En el capítulo segundo de la Constitución se especifica que la soberanía reside en el pueblo iraquí, el cual había concedido, a la monarquía *hasemí*, el privilegio de ser sus guardianes (artículo 19). Sin embargo, la monarquía enmendó la constitución siguiendo procedimientos dudosos como ocurriese con el regente *‘Abd al-Īlah* en 1943, que a través de una reforma de la Constitución, buscó consolidar su poder político introduciendo una reforma en la Constitución que le daba el poder de destituir al primer ministro.⁹⁶⁸

10.3. Derechos y libertades de la población iraquí bajo la monarquía *hasemí*.

En el capítulo primero, Derechos de la Población, encontramos recogidos todos los derechos generales y específicos de todos los iraquíes. En primer lugar, tenemos los derechos generales, que son aquellos derechos que podemos encontrar inherentemente en cualquier texto constitucional y que están inspirados en el Pensamiento francés. Dentro de

se propusiese la revisión total de la Constitución o una parcial [...], se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. En el Punto 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por la mayoría de dos tercios de ambas cámaras. Punto 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su aprobación. Constitución española. Ed. Luis López Guerra. Editorial Tecnos. IV ed. Madrid, 1988.

⁹⁶⁷ El artículo primero del Tratado Anglo-Iraquí de 1930 decía así: *Deberá haber una paz perpetua y amistad entre [el gobierno] Su Majestad Británica y Su Majestad el Rey de Irak. Se establecerá entre las partes contratantes una estrecha alianza en la consagración de su amistad, su comprensión cordial y sus buenas relaciones, y se celebrarán consultas francas y sin trabas entre ellos, en todos los asuntos de política exterior que pueda afectar a sus intereses comunes.* Treaty of alliance between the United Kingdom and 'Iraq: signed at Baghdad, 30th June, 1930, together with Notes exchanged. (The treaty has not been ratified by His Majesty. Volume 3627 of Cmd. (Great Britain. Parliament). Londres, 1930. Pág. 3.

⁹⁶⁸ Asher Susser, Aryeh Shmuelevitz (edit), Uriel Dann (col). The Hashemites in the Modern Arab World: Essays in Honour of the Late Professor Uriel Dann. Psychology Press, 1995. Pág.154.

esta categoría encontramos los derechos con un carácter absolutos, es decir aquellos que no están sujetos a ninguna ley y los derechos con carácter condicional que están limitados por las leyes.⁹⁶⁹ En segundo lugar, tenemos los derechos específicos, que derivan de la peculiaridad de Iraq como Estado islámico y que tienen un carácter tanto absoluto como condicional.⁹⁷⁰

Los derechos que vemos recogidos con un carácter general, aseguran la igualdad ‘ante la ley’ de todos los iraquíes, a pesar de sus diferencias culturales, lingüísticas y religiosas: “No se hará ninguna distinción entre los derechos de los iraquíes ante la ley, independientemente de cualquiera que sea el idioma, la raza o el credo.”⁹⁷¹ Se prohíbe expresamente la tortura y la deportación⁹⁷² (Artículo 6) y se garantiza la libertad de conciencia y la igualdad de *status*, (Artículos 7, 13, 18), sin embargo, el derecho de sufragio universal no era completo, ya que las mujeres no tenían el derecho al voto.⁹⁷³ Por otro lado, en el Artículo 18, se especifica que no podrán trabajar en el gobierno iraquí personas que no posean su nacionalidad, excepto en aquellos casos que puedan ser preescritos por leyes especiales y en cuanto a las relaciones iraquíes con extranjeros, sólo se podrá contratar a personas de otras nacionalidades, cuando este “de acuerdo con los tratados y acuerdos”. En estos casos los empleados extranjeros quedan exentos del “alcance de este artículo”⁹⁷⁴

En cuanto a los derechos iraquíes condicionales sujetos a limitaciones impuestas por la ley y la Constitución, incluye la no “violación o interferencia” en las libertades personales. Además incluye el derecho a no se arrestado, acusado o obligado a cambiar su lugar de residencia y a participar en el ejército, sino es conforme con la ley, Artículo 7;

⁹⁶⁹ Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 382.

⁹⁷⁰ Análisis disponible en Hopper, C. A. The Constitutional Law of Iraq. Bagdad, 1928. Págs. 33-37.

⁹⁷¹ Artículo 6 Constitución Iraquí. *Op. Cit.* Pág. 1.

⁹⁷² Este artículo tiene su origen en las continuas deportaciones que auspiciaron los británicos durante su periodo de ocupación. Un ejemplo de ellos tuvimos la oportunidad de verlo en la invitación formal a la deportación del Nagib de Basora. Las deportaciones que tuvieron lugar en 1933 y afectaron a gran número de Asirios, fueron realizadas a través de una ley especial, que consideró a los Asirios excluidos de la nacionalidad iraquí. Sobre el problema asirio en Iraq ver, Isaac, Paul A. ‘The Urgent Reawakening of the Assyrian Question in an Emerging Iraqi Federalism: The Self-Determination of the Assyrian People’. *NIU Law Review*, Volume 29, Issue 1 - Fall 2008. Pág. 216-217. Documento PDF, publicado en, Assyrian International News Agency en la sección “reports”. <<http://www.aina.org/reports.html>>.

⁹⁷³ El borrador de ley electoral, fue presentado y aprobado por la Asamblea Constituyente, el 2 de abril de 1924. El borrador establecía un sistema de elección indirecto, inspirado en el sistema otomano que fue en realidad la base, tanto para la Asamblea Constituyente como para la Asamblea Constituyente para la Regulación de Elecciones. Según el Artículo 33 de la Constitución Iraquí, los votantes deberán ser varón, tener la nacionalidad iraquí, poseer más de 21 años y tener el pago de sus impuestos al día. Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 389 y Khadduri. Majid. Independent Iraq 1932-1958: A Study of Iraqi Politics. 2 ed. Oxford University Press. London, New York Karachi, 1960. Pág. 21.

⁹⁷⁴ “Foreigner who must or may be employed in accordance with treaties and agreements shall not come within the scope of this article”. Constitución Iraquí. Último punto en el Artículo 18. *Op. Cit.* 3.

derechos como la inviolabilidad de todos los lugares de residencia, el acceso a la justicia, la libertad de adquirir préstamos y expropiación de propiedades, igualdad ante los impuestos prescritos por la ley, la libertad de expresión y reunión, asociación y prensa, la libertad de credo y de utilización de métodos de comunicación como el correo y el telégrafo, que deben asegurar la confidencialidad y el derecho de las diferentes comunidades a mantener escuelas para la educación de los miembros de su comunidad, utilizando su propia lengua. Están recogidos respectivamente en los Artículos: 9-10-11-12-13-15-16.

Los derechos peculiares –debido a su carácter islámico– están recogidos en los Artículos 13: *“El Islam es la religión oficial del Estado. La libertad de practica de ritos, pertenecientes a las diferentes sectas de esa religión, como es el caso de Iraq, esta garantizado.”* Mientras que, en el Artículo 17 vemos recogidos los derechos individuales condicionales que estipula: *“El árabe será la lengua oficial, excepto en aquellos casos prescritos por un ley especial.”* También en este punto vemos un avance considerable frente a la Constitución otomana, ya que ésta en su artículo 18 declara que, la lengua turca es la lengua oficial del imperio, pero no se menciona la validez de otras lenguas a lo largo de la Constitución.⁹⁷⁵ Aun más, en su artículo 68 se estipula que para poder ser miembro del parlamento es necesario hablar turco. A pesar de que la Carta Magna otomana en el Artículo 11 prevé el derecho a practicar cualquier religión o credo.

También, hay que tener en cuenta el artículo 113 donde se estipulaba que el sultán podía exiliar a cualquier persona acusada de alta traición o que hubiese realizado acciones contra la seguridad del Estado, así como el artículo 13, donde la libertad de asociación se refería explícitamente a la formación de empresas, y no se extendía al derecho de creación de partidos políticos. El derecho de asamblea libre no estaba íntegramente recogido ya que se prohibían las “sociedades secretas” artículos 120 en una clara alusión aquellos movimientos separatistas que confabulaban contra el poder otomano.⁹⁷⁶ La Constitución iraquí era más avanzada porque por un lado reconoció que todos los iraquíes eran iguales ante la ley, cualquiera que fuera su lengua, raza o religión (artículo 6), y por otro lado, aseguraba la libertad de expresión, opinión, publicación y reunión (artículo 12).

⁹⁷⁵ Revised Articles of the 1876 Constitution, August 1909. Boğaziçi University, Atatürk Institute of Modern Turkish History. Traductor desconocido. (<http://www.ata.boun.edu.tr>).

⁹⁷⁶ Robert Devereux. *Op. Cit.* Pág. 76.

10.4. La monarquía iraquí en comparación con el sultanato otomano.

En el Capítulo II. Las prerrogativas de la Corona (artículos 19 al 26) Iraq se describía como una monarquía hereditaria donde el rey gobernaba a través de decretos reales o “*iradas*”.⁹⁷⁷ El pueblo de Iraq confiaba su protección al rey *Faiṣal*, hijo de *Ḥusṣaīn*, y después de él a sus descendientes, y estableciendo así el inicio de la dinastía *ḥāšimī* en Iraq.⁹⁷⁸ El rey solo podía acceder al trono si era mayor de edad, que según la Constitución se alcanzaba a los 18 años, (artículo 22). Si el rey no tenía la mayoría de edad, un regente debían gobernar temporalmente hasta que el monarca fuese apto. El rey podía nominar al regente que debía contar con la aprobación del Parlamento. Si el regente no fuese designado por el rey o no fuese aprobado por el Parlamento, el Regente finalmente debía ser elegido por el Parlamento.⁹⁷⁹

En el capítulo II, bajo el título Prerrogativas de la Corona, se establecieron claramente los derechos y obligaciones de la monarquía iraquí. En primer lugar el rey era salvaguardado y por lo tanto era “no responsable”, formula incluida en la Constitución otomana, e inspirada en el derecho monárquico británico.⁹⁸⁰ Por otro lado, en el artículo 26, punto primero de dicho artículo, se le confiere a la monarquía la máxima autoridad del Estado y la potestad de ratificar leyes, ordenar su promulgación y supervisar su ejecución.⁹⁸¹ Así podemos percibirlo también en el artículo 62, tanto en el punto primero como en el segundo: “*Todos los borradores deberán ser presentados a una de las dos Asambleas. Si es aprobada por ella, deberá pasar a la siguiente. No se convertirán en leyes [los proyectos] que no pasen por ambas Asambleas y sean confirmadas por el rey.*”⁹⁸²

“Ambas Asambleas deberán manejar el borrador de ley presentados a ellos por el Gobierno. Después que hayan sido ratificados por ambas asambleas, deberán ser aprobadas por el rey, quién tendrá que

⁹⁷⁷ Capítulo III. Artículo 27. El rey deberá ejercer sus poderes a través de Decretos (Iradas) reales. Estas deben ser emitidas en la propuesta del ministro responsable o ministros con la asistencia del primer ministro, y deberá ser, firmada por él. Por otro lado, en el artículo 28, el poder legislativo es atribuido al Parlamento y al rey. Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Ibid.*

⁹⁷⁸ Capítulo II. Artículos 19 y 20. Fue establecido que el candidato debía ser el hijo mayor del Rey y debía pertenecer directamente a su familia. *Ibid.*

⁹⁷⁹ Artículo 22.

⁹⁸⁰ Capítulo II. Artículo 25: “*The King is safeguarded and is not responsible*”. Esta es una expresión de la doctrina de la perfección de enjuiciamiento en Ley Constitucional Británica. ‘el Rey’, según Blackstone, ‘no es solo incapaz de cometer errores, sino también de pensar equivocadamente. ‘El resultado necesario es que su responsabilidad ha sido asignada al Ministros del rey, desde el momento que ellos refrendan sus órdenes. La posición de Inglaterra es, como Thiers menciona, que el rey reina pero no gobierna.

⁹⁸¹ Khaddur, Majid. *Op. Cit.* Pág. 18.

⁹⁸² Capítulo III. Artículo 62. Punto primero. Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 388-389. *Ibid.*

*confirmarlas o devolverlas, aclarando las razones de su decisión, en un periodo de tres meses. Si la Asamblea ha decidido que cualquier borrador de ley es de una naturaleza urgente, dicho borrador del ley deberá ser confirmado o devuelto en un periodo de 15 días hábiles desde su reconsideración, conjuntamente con una declaración, especificando las razones para tomar dicha decisión.”*⁹⁸³

Aún así, comparando las competencias y poderes que poseía el sultán otomano durante el primer periodo constitucional osmanlí 1876-78, observamos que el peso de la monarquía *hāšimī* fue recortado. El poder divino y absoluto del sultán era todavía aceptado ampliamente y nadie, incluso en el ala más liberal, se planteó que la institución del Califato pudiese desaparecer. El derecho de sucesión era sagrado y estaba reflejado en el artículo 4 que declaraba al Sultán irresponsable de las acciones de gobierno. Ambos puntos los vemos recogidos en la Constitución iraquí en sus artículos 18 y 25 respectivamente. Sin embargo, en el artículo 5 de la Constitución otomana, se reconoció el atributo tradicional del sultán, que conlleva ser el protector y califa absoluto del Islam.⁹⁸⁴ Este atributo no aparece reconocido en la Constitución iraquí.

Continuando con la Ley Orgánica iraquí, el monarca también es responsable de convocar elecciones para la Cámara de Diputados y tiene el deber de adjudicar, prorrogar y disolver el Parlamento (artículo 26. Punto segundo). Además el rey concluye los tratados, pero sin embargo, no podrá ratificarlos hasta que hayan sido aprobados por el Parlamento.⁹⁸⁵ El rey nombra al primer ministro y a los miembros del Senado,⁹⁸⁶ considerando la recomendación de los ministros anteriormente designados, y es responsable de la selección, nombrar o destituir a todos los representantes diplomáticos, oficiales civiles, jueces civiles y *qadīs*, y otorga rangos militares, a menos que, de acuerdo con las leyes especiales, delegue este poder a otra autoridad.⁹⁸⁷ En relación a este artículo, en la segunda Ley de Enmienda de 1943, el rey tenía la potestad de deponer al primer ministro “*si era en beneficio del interés público*”⁹⁸⁸ y, que demuestran la tendencia hacia el autoritarismo de la monarquía. El rey tiene el deber de confirmar o conmutar las sentencias de pena de muerte, así como reducir las penas o indultarlas con la concesión de un perdón

⁹⁸³ *Ibíd.* Punto segundo.

⁹⁸⁴ Robert Devereux. *Op. Cit.* Pág. 64.

⁹⁸⁵ Capítulo III. Artículo 26. Punto IV. Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 385-386.

⁹⁸⁶ Punto V y VI. *Ibíd.* Elige a los miembros del Senado. Artículos 31 y 33.

⁹⁸⁷ Punto. VII. Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 386.

⁹⁸⁸ Khaddur, Majid. *Op. Cit.* Pág. 19.

especial. Además puede conceder una amnistía general con el consentimiento de ambas cámaras.⁹⁸⁹

En cuanto al nuevo ejército, el rey ocuparía el cargo de comandante general de todas las fuerzas armadas. Es responsable de declarar y concluye tratados de paz, con la condición, de que sean ratificados por el Parlamento. Además es el responsable de declarar la ley marcial, sujeto a las provisiones de esta ley.⁹⁹⁰ Este artículo además está reforzado por el artículo 120 bajo la rubrica de Previsiones Generales:⁹⁹¹ *“En el caso de que sucedan disturbios o ocurra cualquier cosa que indique la posibilidad de que sucedan tales eventos de este tipo en cualquier lugar de Iraq, el rey tiene el poder, sujeto a la aprobación del Consejo de Ministros, de proclamar la ley marcial provisionalmente en aquellos distritos de Iraq expuestos al peligro de disturbios o ataques. La aplicación de las leyes y regulaciones existentes pueden ser suspendidas por la proclamación de la declaración y la ley marcial, en aquellos lugares y en tal medida como pueda ser prescrito en tal proclamación, proveyendo que aquellos encargados de ejecutar esta proclamación están sujetos a la consecuencia de sus actos, hasta que una ley especial haya pasado por el Parlamento con la excepción de aquellos relacionados con estas circunstancias. Solo mediante decreto real se declararán los territorios en los que la ley marcial ha sido proclamada vigente.”*⁹⁹²

En caso de necesidad y emergencia, el rey tiene el poder de tomar medidas urgentes con el objetivo de mantener la seguridad y el orden público. Dispone del dinero público para realizar pagos aunque no estén autorizados por los presupuestos generales del Estado, y quizás el punto más vulnerable, demostrativo de la absoluta dependencia del monarca y el Parlamentos en el Imperio británico, se aprecia en el artículo 26: *“... con el fin de cumplir con las obligaciones del Tratado, el monarca tiene el deber de promulgar decretos, con la asistencia del Consejo de Ministros, teniendo el atributo del Ley, con la directiva de que tiene que estar en concordancia con las circunstancias, asegurando que no son contrarias a las provisiones de la Constitución. Tales decretos deben depositarse antes de que el Parlamento se reúna en su primera sesión, con la excepción de aquellos emitidos con el propósito de cumplir las obligaciones aprobadas por el Parlamento o la Asamblea Constituyente. Si el Parlamento no aprobará tales decretos, el Gobierno los declarara inválidos y se consideraran derogados desde el momento de dicha declaración. Tales decretos deberán ser firmados por todos los Ministros.”*⁹⁹³

⁹⁸⁹ Punto V. *Ibíd.*

⁹⁹⁰ Punto VIII. *Ibíd.*

⁹⁹¹ Capítulo X. Provisiones Generales. Artículo 120. *Ibíd.*

⁹⁹² *Ibíd.*

⁹⁹³ Capítulo III. Artículo 26. punto III. Constitución iraquí de 1925. *Op. Cit.* Págs. 4-5.

Sin embargo, los artículos donde se apreciaron más claramente la dependencia del nuevo Parlamento y el monarca de la administración británica son el 114 y el 115. Estos dos artículos enuncian la posición de aquellos agentes británicos destinados en Iraq y valoran la vigencia de sus decisiones y actividades. En especial el artículo 115 dice: *“Todas las personas deberán ser consideradas libres y exentas de cualquier reclamación relacionado con cualquier acto que pueda haber realizado de buena fe, en conformidad con las instrucciones emitidas por el Comandante en jefe de las fuerzas de su Majestad en Iraq, el Comisionado Civil, el Alto Comisionado, el Gobierno de su Majestad el rey Faisal o por cualquier oficial puntualmente autorizado para ello, tanto en su capacidad militar o civil, con el objetivo de suprimir las hostilidades, el establecimiento y consolidación del orden y la seguridad pública o la obediencia de órdenes dictadas en concordancia con la ley marcial entre el 5 de noviembre de 1914, y la fecha de entrada en vigencia de la Constitución. Cada acto referente a este artículo debe ser considerado como un acto de buena fe, a menos que el demandante pueda ofrecer pruebas de lo contrario. Cualquier decisión judicial procedente con relación a cualquier de los actos indicados no deberá ser contemplada y deberá ser considerada nula y sin vigencia en la eventualidad de la ausencia de tal prueba presentada por el demandante.”*

Si compramos este artículo 115 con la primera Constitución otomana percibimos similitudes aunque hay matices que marcan una gran diferencia. El sultán era considerado jurídicamente fuente de toda autoridad en la Constitución otomana. La consecuencia de esta visión implicaba que cualquier decisión que tomara el monarca era considerada como ley —excepto en aquellos casos que la ley islámica fuera violada indiscriminadamente— y aquellas decisiones que desaprobaba eran estimadas como ilegales; además todos los súbditos del reino desde los consejeros, visires y oficiales y hasta el último campesino debían absoluta lealtad al sultán.⁹⁹⁴

La Constitución otomana transformó el Imperio en una monarquía constitucional que implicaba la consolidación de la soberanía real en la persona del sultán, pero que introducía el derecho de los sujetos a disfrutar de ciertas libertades y el reconocimiento legal de participar oficialmente en su gobierno. Aún así, el alcance de estas reformas fue más teórico que real. Mientras que la Constitución preveía de los elementos necesarios para hacer efectivo el cambio, el Estado otomano continuó prácticamente inalterado. El fracaso de la Constitución como herramienta fundamental para el cambio, no reside tanto en las omisiones de previsiones que contenía el texto, sino más bien en el deseo del Sultán por proveer al Imperio de una Constitución que mantuviese su posición intacta en el poder y

⁹⁹⁴ Robert Devereux. *Op. Cit.* Pág. 60.

basada en la idea de que una reforma de tal magnitud, frenaría las ansias europeas de intervención.⁹⁹⁵ Al respecto R. Devereux apunta: “*Desde el principio el [Sultán] que no tenía intención de permitir ninguna derogación permanente de los poderes ilimitados que heredó de sus antepasados y decidió eliminar la Constitución una vez su posición estuvo asegurada. Por lo tanto, en lugar de abrazar el espíritu de la Constitución y esforzarse por hacer que el nuevo régimen tuviera éxito, utilizó todas las debilidades de la Constitución para procurar su propio beneficio y para impedir que los liberales consiguiesen su meta.*”⁹⁹⁶

Cuando analizamos detenidamente el contexto en el cual la Constitución otomana fue concebida, es inevitable que no veamos numerosos problemas. La Constitución en el Imperio otomano no nació como la expresión de la soberanía popular, como fue el caso de las Constituciones europeas. Es decir desde la base, si no que fue más bien un acto de condescendencia de un monarca absoluto hacía sus súbditos. Quizás uno de los grandes defectos de la Constitución fue que no ofrecía lo mejor que sus creadores pudieron ofrecer al pueblo, si no que se diseñó basándose únicamente en el mayor beneficio que el sultán podía obtener. Una prueba de ello reside en el hecho de que el texto no fue redactado por una asamblea constituyente con el propósito de reflejar las aspiraciones de una nación; su diseño lo hizo una comisión puntual, establecida en función de las preferencias del sultán y responsable sólo ante él.⁹⁹⁷

El resultado fue un texto con números defectos tanto por omisión como por mención, agravados por los cambios que introdujeron en él, tanto el Gabinete como el Palacio. Tampoco ayudó mucho la actitud que Midhat y sus seguidores tuvieron durante todo el proceso. Una de las particularidades que caracterizaban a los liberales durante este periodo, fue su creencia de que el mero hecho de promulgar una Constitución a imagen y semejanza de las constituciones europeas, aseguraría, sin duda, la creación de las bases necesarias para el saneamiento y resurgimiento del Imperio.⁹⁹⁸ No repararon en considerar que para que un sistema constitucional pueda funcionar correctamente es necesario un contexto y unas condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas que permitan su asentamiento. Por lo tanto es inevitable preguntarnos, si durante el proceso de creación de la Constitución iraquí no se cometieron los mismos errores.

⁹⁹⁵ Robert Devereux. *Op. Cit.* Pág. 61.

⁹⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁹⁸ *Ibid.*

10.5. Ministros, diputados y senadores.

En el Capítulo III, se observa el papel y poder fundamental que desempeñan los ministros en el nuevo Estado. El poder legislativo residía en el rey y el Parlamento. El Parlamento estaba compuesto por dos cámaras o “*houses*” que corresponden al senado y a la cámara de diputados, artículo 28.⁹⁹⁹ El cuerpo legislativo tiene el poder de proponer leyes, enmendarlas o rechazarlas, en conformidad con las provisiones de esta ley. El rey deberá ejercer sus poderes a través de decretos reales o *iradas*, que ha su vez deberán ser aprobadas por el primer ministro y el ministro responsable, artículo 28.

Los requisitos que debían cumplir los senadores y diputados están recogidos en los artículos 30 hasta el 36, el 41 y 42, y en el 47 hasta el 51. Los puntos más importantes eran que los miembros del Parlamento debían poseer la nacionalidad iraquí y tener una edad superior a 30 años para los diputados y, en el caso de los senadores, mayores de 40 años. Además de los requisitos habituales de no haber sido condenados por robo, fraude, soborno, violación de la confianza o falsificación, ni podrán aquellos que tuvieran intereses materiales directos o indirectos con empresas que tengan contrato con un departamento público.¹⁰⁰⁰ Tampoco podrían ejercer la función parlamentaria aquellos que no disfrutasen de todas sus facultades mentales, o aquellas personas que estuvieran relacionadas con el rey del modo especificado en la ley. Además ningún miembro podía pertenecer a ambas cámaras al mismo tiempo.

El senado estaba compuesto por un número menor de 20 miembros y los senadores eran elegidos por el rey. Los artículos que regulan las competencias de los senadores están recogidos en los artículos 31-32, 34-35, 40-41, 46, 51-52, 54-55, 57-58 -59, 61, 62 y 63. El periodo de duración de afiliación era de ocho años y la mitad del senado era renovado cada cuatro años pero los antiguos miembros podían ser reelegidos. Por lo tanto

⁹⁹⁹ Comparándolo con los artículos que atañen al parlamento osmanlí, una de las demandas claves de lo liberales fue la creación de una Asamblea Nacional. Este objetivo fue alcanzado a través del artículo 42 a través de los estipulado en el artículo 80, pero el parlamento finalmente no activó este derecho por razones todavía discutidas. La Asamblea estaba formada por el senado (*mejlis-i-ayan*) y la cámara de diputados (*mejlis-i meb'usan*); el Parlamento o la Asamblea General (*mejlis-i Umum*) tenían que reunirse anualmente desde el 13 de noviembre hasta el 13 de Marzo (artículos 42 y 43). Los senadores y diputados disfrutaban de las inmunidades típicas de sus cargos. Disfrutaban de la una completa libertad a la hora de dar sus opiniones y votos (artículo 47), e inmunidad de arresto durante su periodo de funciones, a no ser que los demás miembros de la cámara cancelaran por votación este derecho (artículo 79). También establecía sus salarios (art .63). *Ibid.* Pág. 70.

¹⁰⁰⁰ “*A no ser que tal interés provenga de su status como accionista en un a compañía compuesta por 25 personas. Agricultores de impuestos de hacienda y arrendatarios del Gobierno de tierras “mulk” y “miri” estarán exentos del cumplimiento de esta cláusula.*” Constitución iraquí. Parte III. Artículo 30. Punto octavo. *Ibid.*

era una cámara elitista, nada democrática, e inspirado en el sistema parlamentario monárquico británico. Esta cámara podía ser fácilmente manipulada por la monarquía y ser utilizada para bloquear iniciativas del Parlamento.

Los artículos que rigen la cámara de diputados son el 33-36 y 50-53-54-55, 57 59, 60-63. Cada diputado necesita el voto de 20.000 ciudadanos varones y elegidos mediante voto, y necesariamente deberían incluir la representatividad de las minorías no islámicas, artículo 37 y 38. Así mismo, la cámara de diputados deberá ocuparse de presentar cualquier cuestión relacionada con los requisitos y cualidades en la elección de los diputados, así como cualquier objeción que hubiese en su elección.

Todos los miembros de la cámara tienen el derecho de proponer leyes y exigir su ejecución. Sin embargo, la Cámara de diputados tiene excluido los temas financieros, pero deja la puerta abierta a posibles propuestas en esta materia, si diez de sus colegas apoyan la propuesta. Una vez aceptada la proposición, el proyecto deberá ser remitido al consejo de ministros, que deberá preparar un borrador de ley. Cualquier propuesta que fuese aceptada por la cámara no podrá ser reconsiderada en la misma sesión. Además observamos que la cámara de diputados no podrá tomar ninguna decisión o proponer ninguna enmienda a un proyecto de ley, en la que se viese implicado la reducción del gasto, o que afecte el cumplimiento de un tratado aprobado por el Parlamento o la Asamblea Constituyente y el rey.

Profundizamos aún más en el papel de la Cámara en los asuntos financieros, Capítulo VI. Podemos apreciar que la mayoría de los Artículos están sujetos a casos especiales y excepciones que deben ser prescritos por leyes especiales. De este modo, en el Artículo 94 se prohíbe la concesión o monopolio de recursos naturales, rédito estatal o servicio público, excepto en aquellos casos prescritos por la ley, a no ser que este periodo exceda a 8 años, en tal caso, debería prescribirse por medio de una ley especial. Cuando un proyecto de ley es rechazado por alguna de las dos cámaras en dos ocasiones y una de las asambleas continua insistiendo en su aprobación, debe reunirse en conjunto el senado y la cámara de diputados para discutir las divergencias. Si el proyecto de ley es aprobado, sin ninguna enmienda, por una mayoría compuesta por dos tercios de los miembros de la asamblea, el proyecto será considerado aprobado por ambas cámaras y deberá esperar la aprobación final del rey.

Los diputados eran elegidos por periodos de cuatro años y cada sesión comenzaba el 1 de noviembre, inmediatamente después de las elecciones. El periodo de duración de sus sesiones ordinarias será de cuatro meses, y sólo el rey podía acortar o alargar su periodo de duración. A pesar de esta limitación, la duración de una sesión no superará los seis meses. En el caso de que hubiese que disolver la cámara, es obligatorio realizar nuevas elecciones. Por otro lado, el rey tiene el poder de convocar al Parlamento para realizar una sesión extraordinaria. Esta sesión podrá ser prologada a través de *iradas* reales. El papel de los diputados en el sistema constitucional iraquí fue indiscutiblemente mucha más relevante si lo comparamos con las responsabilidades que tenían los parlamentarios otomanos, que en definitiva solo tenían que aprobar el presupuesto. La única función real que podía desempeñar el parlamento otomano era la aprobación del presupuesto que debía presentarse al parlamento anualmente, e incluso el sultán tenía que aceptar las decisiones de la Cámara.

El Capítulo IV desarrolla el poder ejecutivo bajo el título de El consejo de ministros y comprende un total de cuatro artículos. El número de ministros no excederá las nueve personas y no serán menos de seis. Sin embargo, un ministro que no es miembro de ninguna de las dos cámaras puede permanecer en el ejecutivo durante seis meses, a no ser que sea elegido para el senado o la misma cámara de diputados antes de la expiración de este periodo. El consejo de ministros tendrá la tarea de dirigir los asuntos del Estado y de entre sus miembros se deberá elegir al primer ministro. Los ministros del Estado serán conjuntamente responsables ante la cámara de diputados y en el caso de que la Cámara de Diputados retire su confianza sobre el ellos y vote en mayoría a favor de una moción de censura, el gabinete deberá dimitir.

10.6. El sistema judicial iraquí.

El capítulo V esta dedicado a la judicatura y una de las principales características del sistema judicial iraquí más relevante fue por un lado, su división en tres tipos o clases: *juzgados civiles*, *juzgados religiosos*, *juzgados especiales*, artículo 69. Y por otro, que garantizaba de independencia de acción de los jueces, artículos 71. La división del sistema judicial en tres tipos de juzgados, es una medida podemos coherente¹⁰⁰¹ con los derechos civiles iraquíes y

¹⁰⁰¹ Ver Capítulo I, Artículos 6 y 13 de la Constitución iraquí. En el Artículo 6 se declara que: “No existirán diferencias en los derechos de los iraquíes ante la ley, sin importar las diferencias que puedan existir en lenguaje, credo o raza.” En el artículo 13 dice, “El Islam es la religión oficial del Estado. La libertad de practica de ritos; de las diferentes sectas de las religiones, como se puede observar en Iraq, está

como una de las influencias o legados más importantes del primer periodo constitucional otomano.¹⁰⁰² La jurisdicción de los tribunales civiles incluye asuntos civiles, comerciales y criminales, siempre de acuerdo con las leyes vigentes, y también incluye en su jurisdicción asuntos relacionado con el *estatus* personal de los extranjeros y en otros asuntos civiles y comerciales de éstos, a condición de que se les aplique la ley de su país de origen, siguiendo las costumbres del derecho internacional. Estas leyes deben aplicarse del modo prescrito por leyes especiales, artículo 74.

Los tribunales religiosos estarán divididos en dos clases: tribunales islámicos (*ša'ra*) y los consejos espirituales de las comunidades, artículo 75. Las competencias de los tribunales islámicos podemos apreciarlas en el artículo 76 y afectan exclusivamente a las acciones relacionadas con el estatus personal de los musulmanes y acciones que estén vinculadas a la administración de las fundaciones del *waqf*¹⁰⁰³. La justicia administrada en estos juzgados debía estar acorde con las peculiaridades de cada una de las comuninades islámicas y en conformidad con los términos de las leyes especiales. El juez o *qāḍī* responsable del juzgado deberá ser “miembro de la confesión a la que pertenecen la mayoría de los habitantes del lugar donde sus servicios sean requeridos, y manteniendo la posición tanto de jueces sunníes como de jueces *ya'afarī* en las ciudades de Bagdad y Basora.”¹⁰⁰⁴

En segundo lugar y no por ello menos importantes, encontramos las bases que deben regir los tribunales especiales. Los consejos cristianos y judíos pertenecerán activamente a “Los consejos espirituales de las comunidades”. Su composición, normas, poderes y jurisdicciones, quedan pendientes de regulación por leyes especiales, artículo 78. Las competencias de estos tribunales están recogidas en el artículo 79. Los temas principales que deben manejar son el matrimonio, la dote, el divorcio, la separación, la

garantizado. Completa libertad de conciencia y libertad de practica de las varias formas de culto, en conformidad con las tradiciones aceptadas, está garantizado para todos los habitantes del país a condición de que tales formas de culto no estén en conflicto con el mantenimiento del orden y la disciplina o la moralidad pública.” Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 383.

¹⁰⁰² En el artículo 87 de la primera Constitución otomana, se establecía que el sistema judicial otomano consistía en dos tipos separados de tribunales: El Tribunal *nizamiye*, para casos civiles y el Tribunal *seri* para aquellos casos relacionados con las leyes de los musulmanes o *ša'ra*. La existencia de un tercer tipo de tribunal viene dada por el artículo 84 y 91 y la declaración incluida en el artículo 7, ya que el sultán podía perdonar o reafirmar una condena proveniente de un Tribunal Criminal. Devereux. Robert. *Op. Cit.* Pág. 74.

¹⁰⁰³ De la palabra árabe (أوقاف) jurisprudencia islámica, fundaciones piadosas (ver Artículo 112) dotación, señalar bienes y propiedad inalienable. Martín, Richard C. *Encyclopedia of Islam & the Muslim World*, Volume 1. McMillan. 2004. Pág. 730.

¹⁰⁰⁴ Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 383-402.

pensión, los testamentos y aquellos casos atestados por notarios públicos. Estos juzgados excluyen a personas extranjeras que no pertenezcan a la comunidad, artículo 79.

Entre los tribunales especiales, encontramos el Tribunal Constitucional o *High Court*, que tuvo la tarea de juzgar a ministros, miembros del Parlamento y jueces. Los casos que tendrán que atender discernirán sobre las ofensas que puedan existir entre los ministros en el ejercicio de sus labores públicas y los mismos jueces matrimoniales durante el ejercicio de sus tareas públicas. Además, se pronunciará en asuntos conectados con la interpretación de las leyes y su conformidad con la constitución, artículo 81. El método para convocar este tipo de tribunales lo encontramos en el artículos 82 y el protocolo y procedimiento a seguir en el artículo 89, que lo deja pendiente de leyes especiales. Entre los artículos 81 y 89 encontramos todas las bases que deben cumplir estos juzgados. En primer deben ser convocados por decreto real y la denuncia contra la persona implicada, deberá ser aprobada por dos tercios de la mayoría de los miembros de la cámara de diputados. El tribunal estuvo compuesto por 8 miembros, sin incluir el presidente, y eran elegidos por el senado en la proporción de cuatro de sus propios miembros y la otra mitad de entre los jueces más experimentados, artículos 82 y 83.

En el caso de que sea necesario interpretar las leyes o regulaciones en otras circunstancias que no estén recogidos en estos artículos, un tribunal especial o *divān jā's* debería ser convocado a petición de los ministros y presidido por un presidente del tribunal de casación, artículo 84. Las decisiones que tome este tribunal en cuestiones de leyes, o sobre artículos de cualquier ley, y que contravengan las provisiones de la Constitución, deberán ser aprobadas por dos tercios del tribunal. Si el tribunal llegase a considerar cualquier ley anti-constitucional será considerada derogada *ad initio*, artículo 86. Otro tipo de asuntos que tenían que tratar los tribunales especiales son el enjuiciamiento de los miembros de las fuerzas militares, casos de tipo civil y criminal relacionados con las tribus y contenciosos entre miembros del Gobierno y sus funcionarios, así como las disputas relacionadas con las fronteras y posesiones de las tierras, artículo 88.

En el Capítulo VI encontramos agrupados los artículos que tratan los Asuntos Financieros. En primer lugar establece que el Estado no puede aprobar ninguna tasa o impuesto que no haya sido aprobada por el Parlamento y después por el rey, artículo 91. Por lo tanto, no podrán ser vendida, cedida o alquilada ninguna propiedad del Estado (artículo 93). Tampoco se pueden aprobar concesiones o monopolios comerciales con los

recursos naturales del país, el rédito del Estado y los servicios públicos, excepto en casos especiales prescritos por ley, artículo 94. Los presupuestos del Estado deberán ser publicados a través de una ley anual y el Parlamento tendrá que aprobar el presupuesto que deberá ser presentado por el ministro de finanzas a la cámara de diputados, artículos 98, 99 y 100.

Por último, en el artículo 106, encontramos la influencia que ejerció el gobierno británico para salvaguardar sus intereses ya que: *“la cámara de diputados no tomará ninguna decisión, ni propondrá ninguna enmienda en calidad de borrador de ley, que implique la reducción del gasto resultante de tratados aprobados por el Parlamento, la Asamblea Constituyente, y el rey.”* artículo 106.¹⁰⁰⁵ Este artículo previene al Parlamento iraquí de realizar cualquier cambio en el Tratado anglo-iraquí. Así mismo, en el Capítulo VII, dedicado a la administración de las provincias, es importante destacar el artículo 110 que asegura que las condiciones incluidas en el Tratado también se cumpliría en las provincias: *“La ley referida en el artículo precedente deberá proveer que los pasos que tienen que tomarse en varias de las divisiones administrativas para asegurar el funcionamiento de cualquiera de las obligaciones relacionadas y resultantes de los tratados concluidos por el rey y aprobadas por el Parlamento o la Asamblea Constituyente”*.¹⁰⁰⁶

Los Constitución establece el derecho de cada comunidad a establecer sus propios consejos en los distritos administrativos más importantes y sus principales competencias estarán relacionadas con la administración de inmuebles o propiedades dedicadas a las fundaciones pías o *āwqāf*, artículo 112. Estas provisiones son insuficientes y realmente es uno de los puntos más débiles de toda la Constitución. La Constitución pretende con estos consejos promover el dialogo y la representación de todas las comunidades que viven en Iraq pero deja la mayoría de sus puntos en manos de leyes especiales. En el Artículo 108, se establece que, desde la promulgación, la administración provincial debería estar basada en el principio de descentralización, pero la Constitución únicamente bosquejaba los principios y rasgos fundamentales.

En el Capítulo VIII dedicado a la “Confirmación de Enmiendas y Enjuiciamientos” comprobamos que la Constitución no es “revolucionaria” sino que incorpora a su sistema judicial todas las leyes promulgadas durante el periodo de administración otomano hasta el 5 de noviembre de 1914. Así, las leyes aprobadas desde esa fecha deberán permanecer

¹⁰⁰⁵ Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 401.

¹⁰⁰⁶ Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 400.

vigentes. Estas leyes sólo serán modificadas de acuerdo con la proclamación, regulaciones y leyes referidas en el artículo 114 y 115, y o hasta que sean modificadas o rechazadas por el poder legislativo o el *High Court*, de acuerdo con las provisiones existentes en el Artículo 86. El artículo 114 afirma: “*Todas las proclamaciones, regulaciones, y leyes promulgadas por el Comandante en Jefe de las Fuerzas de su Majestad Británica, el Comisionado Civil, y el Alto Comisionado. Y aquellas promulgadas por el Gobierno de su Majestad Faisal durante el periodo del 5 de noviembre de 1914 y la fecha de entra en vigencia de la constitución, deberán ser consideradas válida desde el día de su entrada en vigor...*”¹⁰⁰⁷

En cuanto a los juicios realizados durante y después del periodo otomano por tribunales civiles o tribunales religiosos, y los enjuiciamientos llevados a cabo por el ejército británico o por el Oficial Consejero político, en materias que entren dentro de su jurisdicción, deberán ser considerados de igual modo que aquellos juicios realizados por los tribunales regulares iraquíes, Artículos 116 y 117.

La Constitución iraquí también significó un avance considerable en cuanto a las libertades y derechos civiles se refiere. La libertad de expresión y culto estaban por ejemplo recogidas. La Constitución otomana limita por ejemplo el derecho a realizar asambleas mientras que la Constitución iraquí concede este derecho plenamente. La Constitución iraquí introduce además el código civil, que no fue aprobado hasta 1951 y estuvo inspirado en el código civil francés y egipcio.¹⁰⁰⁸ Hasta la introducción del código civil iraquí, los tribunales aplicaron el código civil otomano.¹⁰⁰⁹ Así, el sistema judicial iraquí asimila el modelo judicial otomano, donde además del código civil se establecieron los tribunales especial con carácter confesional y que permitió a los jueces decidir cual era la mejor forma de resolver los conflictos entre musulmanes y otras confesiones.¹⁰¹⁰ Aún así hay que recordad que la Ley del Estatus Personal iraquí no se promulgó hasta 1959 después de la caída de la monarquía. La ley del Estatus Personal permitía por ejemplo a los judíos, cristianos y chiítas solucionar sus disputas según su estatus personal, el código civil y, la ley y tradiciones establecidas por los consejos espirituales.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁰⁸ Cotran, Eugene y Mallat, Chibli (ed). Volume 1 of Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Series. BRILL, 1996. Pág. 163.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.* También en: Anderson, J. N. D. A Law of Personal Status for Iraq. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 9, No. 4 (Oct., 1960), pp. 542-563. Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law. Pág. 543.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

10.7. Enmiendas y provisiones generales.

Las enmiendas a la Constitución están agrupadas en el Capítulo IX, bajo el artículo 118 y 119.¹⁰¹¹ Si el Parlamento iraquí desea realizar un cambio en la Constitución tiene la opción de, en el periodo de un año desde la entrada en vigor de la Constitución, enmendar o suprimir cualquier provisión subsidiaria. Para que un proyecto de enmienda tenga éxito, tiene que ser aprobada por dos tercios de la mayoría de los votos en ambas cámaras. Si durante este periodo no se realiza enmienda alguna, no podrá efectuarse cambio alguno, durante un periodo de 5 años. Y después de este periodo cualquier proyecto de enmienda deberá ser aprobado por el Parlamento, que una vez haya aceptado el proyecto, deberá disolverse y convocar elecciones inmediatamente.

La enmienda en cuestión deberá pasar la aprobación de la nuevas cámaras y tener el visto bueno de la corona. Aún así la rigidez de la Constitución iraquí fue suavemente flexibilizada mediante la inserción de un artículo en el apartado de la Segunda Ley de Enmienda o *Second Amendment Law* con el efecto de que es posible adoptar cualquier práctica constitucional de cualquier país extranjero por medio de la decisión de una sesión conjunta de ambas cámaras del Parlamento sino van en contra de las provisiones de la Ley Orgánica.¹⁰¹² Por último, en el asunto relacionado con la interpretación de la Constitución iraquí o de cualquier otra ley relacionada con la administración de los asuntos públicos, será responsabilidad del Tribunal Supremo o en caso de asuntos públicos, de un Tribunal Especial, resolver las cuestiones derivadas de su interpretación, artículo 121.

El último capítulo de la Constitución son las Provisiones Generales. En este apartado de la Constitución se abordan situaciones extraordinarias como la ley marcial, los problemas derivados en la interpretación de la Carta Magna y el estatus oficial y financiero de las fundaciones piadosas. Las bases a considerar en la ley marcial están recogidas en el artículo 120.¹⁰¹³ En éste se establece que: “*En el caso de que sucedan disturbios, o ocurra algo que indique la probabilidad de que una situación semejante pueda ocurrir en cualquier parte de Iraq. El rey deberá tener los poderes, sujetos a la aprobación del Consejo de Ministros, para proclamar la ley marcial provisionalmente en aquellos distritos de Iraq expuestos al peligro de disturbios o ataques. La aplicación de*

¹⁰¹¹ El primer Parlamento de 29 de julio de 1925, tuvieron que modificarse levemente los Artículos 22, 23, 35, 398, 40, 50, 82 y 83, debido a las provisiones del Artículo 118. Ireland. P. W. *Op. Cit.* Pág. 388.

¹⁰¹² Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 17.

¹⁰¹³ El borrador de la Constitución anterior a la Revisión de abril no contenía este artículo. La Oficina Colonial insistió en su inclusión, con el argumento de que la ley marcial no podría ser legalizada más adelante. Mensaje de S/S a N. C. 19 de Abril de 1923. C. O. 19114/23 y en cita del 31 de marzo de 1923. C.O. 10606/23.

*las leyes y regulaciones existentes podrán ser suspendidas por la proclamación declarando la ley marcial, en aquellos lugares y en tal extensión como pueda ser prescrito en tal proclamación, proveyendo que aquellas personas encargadas de la ejecución de la proclamación, estarán sujetos a la consecuencias de sus actos, hasta que una ley especial sea aprobada por el Parlamento. El método de administración de los lugares en los cuales la ley marcial haya sido declarada estar en vigor, tendrá que ser prescrito por Decreto Real.”*¹⁰¹⁴

Este es uno de los puntos más delicados de la Constitución. En la Constitución otomana, en el artículo 115 se especificaba que ninguna cláusula de la Carta Magna podía ser obviada bajo ningún pretexto. Los otomanos liberales intentaron que el sultán tuviera que respetar enteramente la Constitución, pero el sistema otomano no disfrutaba de ninguna fuerza u organismo lo suficientemente poderoso como para poder juzgar al sultán o pedirle cuentas. Este hecho se demostró cuando el sultán 'Abdülhamīd, el 14 de febrero de 1878, prorrogó la cámara y se propuso sin casi oposición ignorar la Constitución durante los próximos 30 años. En el caso de la Constitución iraquí observamos también algo similar. No se establecen los mecanismos suficientes y necesarios para juzgar al rey y a los Consejeros Británicos, más aún se les ofrece cierta inmunidad como se observa en los artículos 25, 114, 115 y 120.

La Constitución iraquí por lo tanto estableció un modelo de gobierno muy similar al modelo de gobierno otomano que se estableció en la Constitución de 1909. Esta Constitución limitó los poderes del sultán, que ahora necesitaba la aprobación del Parlamento para tomar muchas de sus decisiones y, transfirió mayor número de poderes y competencias al Parlamento. La Constitución iraquí básicamente estableció el mismo modelo de gobierno. El rey era la máxima figura del Estado aunque el Parlamento era el organismo encargado de diseñar la política del mismo. Sin embargo, el rey de Iraq podía tomar decisiones urgentes y sin la previa aprobación del parlamento cuando fuese necesario. Estos casos son la realización de un pago o gasto extraordinario que no estaba incluido en los presupuestos generales del Estado, o para aplicar términos estipulados en el Tratado (artículo 26, punto 3). Así mismo, en los artículos 106 y 110, observamos del mismo modo como la Constitución protege el Tratado en contra de cualquier acción que pueda tomar el Parlamento. Estos artículos reforzaban los poderes de la monarquía pero también la alienaba al mismo tiempo. La utilización de esta prerrogativa acarrearía sin duda las protestas del Parlamento que en el fondo debía sancionar cualquier decisión que tomase el rey aunque fuese de un modo unilateral. El rey *Faīṣal* por lo tanto estaba en una posición

¹⁰¹⁴ Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). *Op. Cit.* Pág. 402.

muy incómoda, ya que se encontraba entre el Imperio británico y un Parlamento que no dejaba de mirarle con cierta desconfianza. Por lo tanto, aunque el modelo constitucional iraquí es similar al modelo otomano, el sultán otomano no estaba limitado por las prerrogativas establecidas en la Constitución en relación al Tratado, que sin duda socavaban su autoridad.

*“En mi opinión, y lo digo con dolor, el pueblo de Iraq no existe todavía. Más bien, hay una multitud de seres humanos que carecen de toda conciencia nacional o sentido de unidad; que están hundidos en las supersticiones y tradiciones religiosas, perversos, anárquicos y siempre dispuestos a levantarse contra cualquier gobierno que sea...”*¹⁰¹⁵

Los primeros síntomas de debilidad del régimen llegaron relativamente pronto, prácticamente desde el mismo momento que nació el estado de Iraq. La Constitución fue desde luego uno de los momentos más importantes, desde el punto de vista fundacional, aunque todavía quedaba un largo camino por recorrer, ya que Iraq no era un estado soberano ni independiente. Iraq tendría que luchar duro y hacer concesiones excesivamente amplias al poder mandatario para poder alcanzar la ansiada independencia en 1932. La Constitución fue ratificada por el Parlamento en 1925, pero no sería hasta 1932 cuando Iraq fue reconocido unánimemente como miembro de derecho en la Liga de Naciones. Iraq recobraría su independencia pero no su total soberanía durante el periodo monárquico.

No podemos negar que la Constitución fue un éxito desde el punto de vista legal y político. La Constitución consiguió definir las instituciones y delimitar las fronteras del Estado, pero sin embargo tuvo que pagar un alto precio. La independencia que había alcanzado Iraq se vio empañada por la naturaleza de las relaciones con Gran Bretaña: que después de 18 años de ocupación nunca llegaron estrictamente a ser las habituales entre dos estados soberanos.¹⁰¹⁶ El Mandato y los sucesivos Tratados que firmó Iraq desvirtuaron esta relación y no importaba tanto la táctica que uno u otro primer ministro adoptase, pues el mero hecho de tener que firmar un tratado con Gran Bretaña, ocasionaba constantes protestas y manifestaciones populares.¹⁰¹⁷

Paradójicamente Iraq se convirtió en el modelo de proyecto poscolonial británico por excelencia. Iraq fue el primer Mandato británico en alcanzar la independencia y por lo tanto se alzó como un ejemplo a seguir entre aquellos países emergentes como Siria, Jordania, y Líbano que todavía estaban bajo el sistema del Mandato. A pesar de convertirse en un

¹⁰¹⁵ Declaraciones de *Faṣal* incluida en un celebre memorando escrito por el rey e incluido en la obra de al-Hasani, ‘Abd al-Razzaq. *ṭa’rīj al-wizārāt al-ṭrāqīyya*, part 3 (Sidon: Al-‘Urfan Press, 1939), Págs.189–195.

¹⁰¹⁶ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Págs. 26 a 28.

¹⁰¹⁷ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 412.

paradigma en la región como país libre e independiente, la realidad política en Iraq distaba mucho de ser ideal. El legado británico del Mandato sería tan profundo que dejaría una huella perpetua en el sistema político iraquí.¹⁰¹⁸

11. 1. El Gobierno de *Ya'afar al-'Askarī*.

El periodo entre 1925 y 1936 se desarrolló desde el punto de vista teórico como uno de los periodos más democráticos y seculares en la historia de Iraq. Una vez la Constitución fue aprobada, la Asamblea Constituyente fue disuelta y fueron convocadas elecciones libres para la formación de un Parlamento después de la delineación de una nueva electoral.¹⁰¹⁹ Una de las características del reinado de *Faīṣal* fue su gran actividad e implicación en la política. La Constitución iraquí le concedía ciertas competencias, ya que el primer ministro necesitaba su aprobación como indicaba la constitución (Artículo 26. 5.). Los británicos esperaban que el rey se mantuviese al margen de la política, y relegase los asuntos diarios del gobierno al primer ministro y su gabinete.¹⁰²⁰ Es decir, que actuase de un modo constitucional y reconociese el poder de veto que tenía el alto comisionado. Por lo tanto, Londres esperaban que la relación entre *Faīṣal* y él fuese fluida, y dentro de los parámetros indicados en la constitución. Incluso, en un ocasión, *Faīṣal* declaró su intención de abandonar la vida política después de la aprobación de la Constitución, pero su alejamiento sería efímero.¹⁰²¹

Faīṣal lejos de permanecer al margen de los acontecimientos, intervino a menudo en política, y esta situación acarrió que *Faīṣal* entrase en conflicto con el alto comisionado y con la élite política que estaba emergiendo. Los problemas con el alto comisionado sir Henry Dobbs, aumentaron considerablemente, debido a que *Faīṣal* exigía renegociar el Tratado de 1922 para que reconociese la total independencia de Iraq. El Tratado anglo-iraquí de 1925 establecía en el Artículo XVIII que el tratado sería válido durante 20 años.¹⁰²² Esta condición alejaba considerablemente la independencia del país, y era uno de los argumentos más utilizados por los nacionalistas para oponerse a dicho tratado. *Faīṣal* sabía que si era capaz de renegociar un tratado con Inglaterra, que reconociese la independencia de Iraq, su popularidad y poder aumentarían considerablemente entre la clase política y la sociedad en

¹⁰¹⁸ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 75.

¹⁰¹⁹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Págs. 57-58.

¹⁰²⁰ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 485. EPUD.

¹⁰²¹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 420-422.

¹⁰²² Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq, with protocol, signed respectively, at Baghdad October 10, 1922, and April 30, 1923.

general.¹⁰²³ También, si la independencia de Iraq era reconocida, la figura del alto comisionado dejaría de tener sentido, y ya no habría ninguna figura política que pudiese vetar sus decisiones.¹⁰²⁴

El primer gobierno después de ser sancionada la Constitución fue dirigido por *Ya'afar al-'Askanī*, antiguo oficial jerife que mantenía muy buenas relaciones tanto con el rey como con el alto comisionado, sir Henry Dobbs. El gobierno de *Ya'afar al-'Askanī* tuvo que afrontar dos retos: en primer lugar la creación de un ejército iraquí, y en segundo lugar modificar los términos del Tratado anglo-iraquí de 1922 que eran muy impopulares entre la oposición y la población. *Ya'afar al-'Askanī* y *Faīṣal* trabajarían conjuntamente. Mientras *Ya'afar al-'Askanī* preparaba un proyecto de ley que obligaba a los jóvenes a realizar el servicio militar¹⁰²⁵, *Faīṣal* presionó al gobierno inglés para renegociar el Tratado.¹⁰²⁶ El Pacto de Defensa firmado en 1924 permitía a Iraq tener su propio ejército, y si Iraq podía tener un ejército propio estaría más cerca de ser independiente.¹⁰²⁷

Faīṣal negoció un nuevo tratado en Londres pero no consiguió el tipo de independencia que anhelaba. Los británicos parecían reticentes a realizar cualquier cambio considerable en los términos del Tratado, y no entendían muy bien las exigencias del monarca de declarar Iraq independiente, ya que la Oficina Colonial no estaba dispuesta a negociar todavía los poderes del alto comisionado o la retirada de sus tropas de Iraq. Sin el apoyo de Inglaterra, Iraq no podría ser reconocido como un Estado soberano en la Sociedad de Naciones.¹⁰²⁸ *Faīṣal* finalmente consiguió que los británicos aceptaran dos de sus demandas, y firmó lo que se conoce hoy como el Tratado de 1927.¹⁰²⁹ La primera fue el reconocimiento británico de que Iraq era un Estado soberano e independiente. La segunda era reducir el periodo de validez del tratado. Además, Gran Bretaña solo se comprometía a secundar la entrada de Iraq en la Sociedad de Naciones en 1932 si el progreso del país era favorable y, en tal caso, habría que iniciar negociaciones para alcanzar un nuevo Tratado.¹⁰³⁰ Aun así, este Tratado todavía no era válido, ya que debía ser ratificado también por el

¹⁰²³ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 485. EPUD.

¹⁰²⁴ *Ibid.*

¹⁰²⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 61-62.

¹⁰²⁶ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 485. EPUD.

¹⁰²⁷ Dodge, Toby. *Op. Cit.* Pág. 138.

¹⁰²⁸ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 486. EPUD.

¹⁰²⁹ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Págs. 22 y 37.

¹⁰³⁰ Dougherty, Beth K y Ghareeb, Edmund A. *Historical Dictionary of Iraq*. Segunda Ed. Scarecrow, 2013. Pág. 78.

Parlamento. *Faṭṣal* comunicó al primer ministro el resultado de las conversaciones, y este fue encargado de presentar el Tratado al Parlamento a finales de diciembre de 1927.

Faṭṣal parecía satisfecho con los logros alcanzado pero tanto el Parlamento como el Gobierno recibieron sorprendidos el nuevo Tratado. La oposición consideraba insuficiente los logros alcanzados por el monarca y dos miembros de la oposición dimitieron *Yaṣīn al-Hāṣimī* y *Raṣīd ‘Alī*.¹⁰³¹ Esta situación puso en entre dicho el trabajo del primer ministro, *Ya‘afar al-‘Askarī*, que se había mantenido al margen de las negociaciones del Tratado, no había consultado a los miembros de su gobierno, ni tampoco había dado la oportunidad al Parlamento de discutir el Tratado. Además, los británicos se negaron a expandir al ejército iraquí argumentado que los comandantes del mismo tendrían que ser británicos.¹⁰³² Esta decisión llevó a *Ya‘afar al-‘Askarī* a presentar su dimisión el 8 de enero de 1928.¹⁰³³ En la clase política existía obviamente una gran decepción por los métodos de negociación que había adoptado el rey, pero desde el punto de vista legal, no violaba la Constitución. Esto no impidió que la oposición en el Parlamento criticase abiertamente al rey. Así, por ejemplo, el opositor, *Muḥammad Bāqir* acusó al rey de: “*engañar al país, y realizar viajes de placer*”, ya que durante las negociaciones del tratado, pasó varios meses en Europa.¹⁰³⁴

Faṭṣal estaba contrariado por la reacción del gobierno y la oposición, y consideraba que había realizado un gran avance con el nuevo Tratado. *Faṭṣal* escribió una carta al primer ministro, *Ya‘afar al-‘Askarī*, expresando su decepción: “*Hemos conseguido cambiar el Tratado de un modo que nadie esperaba; pero la nación ignora desafortunadamente lo que hemos alcanzado, y en vez de apoyarnos, nos critican...*”¹⁰³⁵ Sin embargo, los británicos mantenían todavía una posición firme en el país, y estaban consiguiendo rentabilizar su inversión en él. Curiosamente, los británicos argumentaron durante las negociaciones del Tratado de 1927, que Iraq no podría ser independiente debido a que Inglaterra debían asegurar: “*los derechos de las minorías, evitar la invasión de países extranjeros y cumplir su obligaciones con la Sociedad de Naciones*”¹⁰³⁶ pero, si observamos el informe presentado por Lord Passfield, nuevo Secretario de Estado para las Colonias, habían motivaciones económicas y estratégicas, que explicaban mejor cuáles eran

¹⁰³¹ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. ‘Min dākira at-tarjī: ma‘āhad 1930 warā ‘intiḥār ‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn (al-baḥaṭ ma‘ tawṭīq).’ Al-Ḥawār. 1 de agosto de 2011.*

<<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=269542>> . (20 de agosto de 2014).

¹⁰³² Dodge, Toby. *Op. Cit.* Pág. 139.

¹⁰³³ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit. 1 de agosto de 2011. También en Allawī, Ali A. Op. Cit. Pág. 486. EPUD.*

¹⁰³⁴ Allawī, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 488. EPUD.

¹⁰³⁵ Allawī, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 486. EPUD

¹⁰³⁶ Allawī, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 484. EPUD.

los interés británicos para mantener su presencia en Iraq: “*Mis colegas verán que el costo en Iraq se ha reducido rápidamente de 32 millones de libras en 1920-21 a 500.000 de libras por año, en la actualidad. En el párrafo 15 del memorando se indican las ventajas que se obtienen en este país a través de un gasto relativamente pequeño, y a mi juicio, la ventajas más importantes son: (a) el mantenimiento de nuestro prestigio en el Medio Oriente y la finalización de nuestras obligaciones para con la Sociedad de Naciones, (b) el valor de Bagdad como punto crucial en el transporte aéreo hacia la India y para cualquier desarrollo futuro de nuestro servicio aéreo en Oriente y Australia, y (c) las ventajas comerciales que ya disfrutamos en Iraq y que son el resultado de nuestra relación especial con Iraq, y a parte de lo que se puede esperar de los ricos campos petrolíferos, sin duda, que están a punto de ser desarrollados. Nuestra actual relación con Iraq es realmente útil a este país, estoy convencido de ello*”.¹⁰³⁷

11.2. El Gobierno de *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn*.

El Tratado originó, como en tantos otros, un nuevo conflicto entre el alto comisionado y el gobierno por un lado, y entre el gobierno y el pueblo por el otro.¹⁰³⁸ Después de la dimisión del primer ministro *al-‘Askarī* en enero 1928, *Faīṣal* optó por nombrar como primer ministro a *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* —miembro de la oposición—, en un intento por conseguir más apoyo en el proceso de normalización de las relaciones con Inglaterra.¹⁰³⁹ *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* solicitó al rey convocar nuevas elecciones para formar un Parlamento que fuese más favorable y menos crítico con el Tratado.¹⁰⁴⁰ Las elecciones fueron convocadas y el rey intentó por todos los medios manipular las elecciones para evitar que *as-Sa‘adūn* tuviese una mayoría absoluta.¹⁰⁴¹ *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* consiguió buenos resultados —pero no la mayoría—, y pudo formar un gobierno más equilibrado, donde la representación chiíta aumentó considerablemente.

Sin embargo, las negociaciones para el Tratado volvieron a generar problemas que obligaron al rey a intervenir en varias ocasiones, ya que *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* dimitió debido a la imposibilidad de solucionar el asunto.¹⁰⁴² Una de las razones más importantes para su dimisión reside en la ola de manifestaciones que se produjeron como consecuencia de la visita oficial de un prominente industrial inglés, ferviente partidario del sionismo, sir Alfred

¹⁰³⁷ Our position in Iraq, Memorandum by the Secretary of State for the Colonies. July 1929. CAP 24/205.

¹⁰³⁸ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰³⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁰⁴¹ Allawi, Ali A. *Op. Cit.*. Pág. 488. EPUD.

¹⁰⁴² Ireland, P, W. *Op. Cit.* Pág. 423.

Mond.¹⁰⁴³ Éste visitó Iraq para encontrarse con destacados representantes de la comunidad judía en una campaña para recaudar fondos para la creación de un Estado judío en Palestina.¹⁰⁴⁴ Las manifestaciones fueron tan masivas que el gobierno decidió iniciar una campaña de represión durísima que contravenía los derechos de los ciudadanos. El gobierno decidió entonces aprobar una serie de decretos punitivos contra los manifestantes.¹⁰⁴⁵ Varios estudiantes fueron expulsados de la universidad, y muchos trabajadores fueron despedidos. También varias personas sufrieron heridas graves, debido a que las fuerzas de seguridad utilizaron munición real para dispersar a los manifestantes aunque no se registraron bajas.¹⁰⁴⁶

En medio de esta crisis, el ministro de justicia, *Hikmat Sulāīmān* dimitió en protesta por la presencia de funcionarios británicos en una reunión del Consejo de Ministros, donde se decidió adoptar estas medidas punitivas. El primer ministro, presionado por varios miembros de su gobierno, canceló los decretos en mayo de 1928.¹⁰⁴⁷ La presión que estaba recibiendo de todos los frentes convenció a *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* de que debía formar un nuevo Parlamento para conseguir más apoyo en las negociaciones con Inglaterra y asilar a los elementos más radicales.¹⁰⁴⁸ Una vez *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* formó un nuevo gobierno comenzaron de nuevo las negociaciones con Inglaterra, pero en esta ocasión las negociaciones se llevaron a cabo de un modo diferente. *Faīṣal* no fue el principal actor en las mismas, sino el primer ministro, varios ministros iraquíes y funcionarios británicos, que fueron los encargados de discutir los detalles del mismo. El gabinete de *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* preparó un informe donde se incluían una serie de propuestas que podemos resumir en: la devolución de empresas de transporte como el ferrocarril; el traspaso de la comandancia del ejército al los comandantes iraquíes; la reducción de consejeros y oficiales británicos en el ejército, un nuevo acuerdo económico que fuese más justo y acorde con los intereses del país; y una fecha concreta para la introducción de estos cambios.¹⁰⁴⁹

El alto comisionado Dobbs no estaba de acuerdo con estas propuestas, ya que modificaban el control que Inglaterra poseía sobre las finanzas y fuerzas militares. La decisión del Gobierno de *‘Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* de no presentar el nuevo borrador del Tratado al Parlamento molestó y frustró considerablemente al alto comisionado que

¹⁰⁴³ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011. Y en Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 505. EPUD.

¹⁰⁴⁴ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 505. EPUD.

¹⁰⁴⁵ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁴⁶ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁴⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁴⁹ *Ibíd.*

amenazó de nuevo con tomar medias unilaterales y mantener los acuerdos económicos y militares previos hasta que se solucionase el asunto.¹⁰⁵⁰ ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* entonces decidió convocar a miembros de la oposición, *Raṣīd ‘Alī al-Kāṭilānī*, *Ya‘afar Abū-Timmām* y *Yasīn al-Hāṣīmī* para tener una segunda opinión. Todos consideraron que las condiciones del tratado eran excesivas y rechazaban apoyar un nuevo gobierno si aceptaba tales condiciones.¹⁰⁵¹ Después, ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn*, se dirigió hacia los miembros de su partido, *ḥizb at-taqadum*, que apoyaron la decisión de *as-Sa‘adūn* de rechazar el nuevo borrador. ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* comunicó su decisión de renunciar al alto comisionado y le explicó que: “*el pueblo, el Parlamento y la comunidad (ūmma) no se oponen a un tratado pero es necesario incorporar las demandas propuestas por los ministros*”. ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* aseguraba al alto comisionado que era incapaz de llegar a un acuerdo con todas las partes y prefería presentar su dimisión.

11.3. El Gobierno de *Tawfīq as-Sūwāidī*.

En medio de esta crisis, el rey *Faīṣal* decidió ser pragmático y nominó como primer ministro a *Tawfīq as-Sūwāidī*, miembro de una conocida familia de Bagdad, pero sin el carisma ni la popularidad de otros candidatos.¹⁰⁵² *Tawfīq as-Sūwāidī* era miembro del mismo partido de ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn*, que ahora tenía muy poco apoyo en el Parlamento.¹⁰⁵³ El secretario para las Colonias, Lord Passfield, comenzó a tener la impresión de que era necesario solucionar el problema del Tratado, antes de que estés parálisis de gobierno, desembocaran en algo aun peor. Sir Henry Dobbs dejó el cargo en diciembre de 1928, y un nuevo alto comisionado, Gilbert Clayton, fue entonces el encargado de limar las esperanzas con la élite política bagdadí.¹⁰⁵⁴ Clayton fue más sensible que su predecesor a la opinión política y pública en Iraq, y recomendó a Londres hacer concesiones importantes para intentar solucionar el asunto debido al clima de crispación que se vivía en el país.¹⁰⁵⁵ La estrategia ideada por *Faīṣal* dio entonces sus frutos. El gobierno de *Tawfīq as-Sūwāidī* era poco representativo, y los nacionalistas lo veían como un obstáculo a la hora de presionar a

¹⁰⁵⁰ Ali A. *Op. Cit.*. Pág. 507 EPUD.

¹⁰⁵¹ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁵² Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 508. EPUD.

¹⁰⁵³ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁵⁴ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 508. EPUD.

¹⁰⁵⁵ *Ibíd.*

los británicos.¹⁰⁵⁶ La falta de confianza de *Faīṣal* provocó que éste dimitiera en agosto de 1929.¹⁰⁵⁷

La crisis de gobierno, unido la atmósfera que se vivía en Iraq, hacían pensar al nuevo alto comisionado que era necesario adoptar cambios significativos.¹⁰⁵⁸ Solicitó en varias ocasiones un cambio de rumbo a Londres, pero no fue hasta la dimisión de *Tamfīq as-Sūwāīdī*, cuando Inglaterra tomó la decisión de alcanzar un nuevo acuerdo. *Faīṣal* y Clayton negociaron los términos del mismo. Gran Bretaña accedería a eliminar el Tratado de 1927 y apoyaría la entrada de Iraq incondicionalmente en la Sociedad de Naciones en 1932, si Iraq se comprometía con Gran Bretaña a delinear los intereses británicos en Iraq en un nuevo Tratado.¹⁰⁵⁹ *Faīṣal* decidió entonces formar un gobierno de ‘unidad nacional’ que pudiera reactivar el gobierno que estaba paralizado desde hacía meses. En este momento intentó nominar a su hombre por excelencia, *Nūrī as-Saīd*, pero la comandancia británica había rechazado esta posibilidad.¹⁰⁶⁰ Así, sin otras opciones, *Faīṣal* nominó de nuevo a ‘*Abd Muḥsin as-Sa‘adūn* que aceptó el cargo reticentemente y de un modo temporal el 19 de septiembre de 1929. El acuerdo preliminar que *Faīṣal* había conseguido le animó a colaborar, y aceptó dirigir un gobierno en funciones hasta que la crisis del Tratado fuese resuelta. El alto comisionado, Gilbert Clayton, falleció unos días antes en un accidente de equitación, y fue sustituido por Francis Humphrys en octubre de 1929.¹⁰⁶¹ El nuevo alto comisionado ratificó la posición de Inglaterra y aseguró que el gobierno de su majestad apoyaría incondicionalmente la entrada de Iraq en la Sociedad de Naciones en 1932.¹⁰⁶² Las negociaciones se reanudaron, y el gobierno de ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* presentó sus demandas, que en definitiva, seguían la línea de las exigencias presentadas anteriormente: independencia y control sobre los asuntos militares y financieros.

Sin embargo, en esta ocasión, la oposición rechazó cualquier concesión y parecía desear romper toda negociación con Inglaterra. Según la oposición, la independencia sólo se conseguiría a través de la fuerza y el sacrificio de la nación, no a través de una serie negociaciones llenas de promesas vacías, que nunca llegan a satisfacer las demandas

¹⁰⁵⁶ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 509. EPUD.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁵⁹ Allawi, Ali A. *Op. Cit. Op. Cit.* Pág. 509. EPUD.

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁶² *Ibid.*

populares.¹⁰⁶³ Esta postura alertó considerablemente a los británicos que veían su posición seriamente amenazada. En medio de estas presiones, ‘*Abd al-Muḥsin as-Sa‘adūn* se quitaría la vida en 1929.¹⁰⁶⁴ Su cuerpo acompañaba una nota donde explicaba a su familia las razones de su suicidio: “*Estoy cansado de esta vida, en la que no pude encontrar la emoción, el gusto y el honor... La nación esperaba de mi un servicio, que los ingleses no me han permitido realizar,... Los estudiantes iraquíes no tienen la posibilidad de alcanzar la independencia por si mismos, y son incapaces de respetar la ley como trabajadores como yo. ¿Acaso soy un Traidor, o esclavo de los británicos? Esta es la mayor desgracia*”.¹⁰⁶⁵

Su suicidio fue un duro golpe tanto para el rey como otros ministros en el gobierno, pero en el fondo benefició a *Faīṣal* considerablemente. Después de la muerte de *Sa‘adūn*, *Faīṣal* nominó a su hermano, *Nāyī as-Sūwāīdī* que dimitió unos pocos meses después por el poco apoyo parlamentario y popular de su gobierno. Ahora *Faīṣal* podía nominar a *Nūrī as-Saīd* para que negociará con Inglaterra un nuevo Tratado a pesar de las reticencias británicas a la hora de negociar con él. *Nūrī as-Saīd* aprovechó la dimisión de *Nāyī as-Sūwāīdī* para convocar nuevas elecciones, y formar un nuevo gobierno. Su objetivo era renegociar el Tratado con Gran Bretaña, y terminar con esta crisis que paralizaba constantemente las actividades del gobierno. *Nūrī as-Saīd* consiguió gran apoyo parlamentario debido a que consiguió escaños para un gran número de sus seguidores, y obviamente no fue difícil que su proyecto de Tratado contase con la aprobación del Parlamento en noviembre de 1930.¹⁰⁶⁶ El nuevo Tratado redefinió la relación entre ambos países, y puso la seguridad del país en manos del rey. Gran Bretaña accedió a retirar sus tropas, pero bajo la condición de que podrían utilizar las bases y movilizar sus tropas por el territorio si fuese necesario en caso de guerra. Además el ejército británico mantendría dos bases militares, una cerca de Bagdad y otra en Basora. Este Tratado se mantendría durante 25 años, desde la entrada de Iraq en la Liga de Naciones.¹⁰⁶⁷

Este Tratado satisfizo al rey y a sus seguidores que habían conseguido amasar un poder considerable y contaban con el apoyo británico. *Faīṣal* como sus más cercanos colaboradores, *Nūrī as-Saīd*, eran conscientes de que el país todavía necesitaba la ayuda británica para conseguir desarrollarse plenamente: “*la dependencia de Iraq en la asistencia*

¹⁰⁶³ *Ibíd.*

¹⁰⁶⁴ Charles, Tripp. *Op. Cit.* Pág. 64-65.

¹⁰⁶⁵ *Al-Ḥamdānī, Ḥāmid. Op. Cit.* 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁶⁶ Charles, Tripp. *Op. Cit.* Pág. 64-65.

¹⁰⁶⁷ *Ibíd.*

económica, militar y diplomática era algo que [Faṭṣal] no deseaba dejar pasar”.¹⁰⁶⁸ Según Ali. A. Allawi, *Faṭṣal* deseaba eliminar la figura del alto comisionado pero al mismo tiempo, no deseaba romper totalmente los lazos con Inglaterra. *Faṭṣal*, por ejemplo, confiaba plenamente en el trabajo que realizaban muchos de los consejeros ingleses.¹⁰⁶⁹ Esta posición era evidentemente diferente a la de muchos políticos iraquíes y miembros de la administración, que criticaban durante el tipo de supervisión que estos ‘consejeros’ realizaban.¹⁰⁷⁰ Un vez, el Tratado fue firmado y la independencia fue concedida, el rey pidió a *Nūrī as-Saīd* en 1933 que abandonase su cargo para convocar elecciones y formar un nuevo gobierno.¹⁰⁷¹ El rey nominó a *Nāyī Saūqat* como primer ministro en un intento de crear un gobierno más equilibrado entre la comunidad sunní y chií, pero fracasó de inmediato.¹⁰⁷²

11.4. La crisis asiria y el Golpe contra el Gobierno de *Yasīn al-Hūšimī*.

El gobierno de *Nāyī Saūqat* duraría poco más de un año, y fue sustituido en 1933 por el Gobierno de *Raṣīd ‘Alī al-Kaīlāmī* que sólo duró ocho meses. En esta época, *Faṭṣal* tuvo que afrontar una de las crisis más importantes de su reinado, la cuestión asiria.¹⁰⁷³ Los asirios son un pueblo de las montañas del norte de Iraq que hasta la Primera Guerra Mundial estuvieron bajo el dominio otomano. Los asirios declararon la guerra al Imperio otomano en mayo de 1915 y buscaron la protección del Imperio británico y Rusia debido a su temor de sufrir las matanzas que azotaron a la comunidad cristiana armenia durante el mes de abril de ese mismo año.¹⁰⁷⁴ Sin embargo, los asirios desgraciadamente quedarían en medio de las fuerzas otomanas e inglesas que lucharon en el norte de Iraq durante el último periodo de la guerra. Esta situación obligó a la población asiria a emigrar hacia el sur, donde encontró refugio en varios campos habilitados en Baquba, a unos 50 km de Bagdad.¹⁰⁷⁵ Desde entonces, los británicos habían ofrecido protección a esta comunidad de refugiados que reclamaba su derecho a la autodeterminación, pero una vez las fuerzas británicas abandonaron Iraq, su situación política cambió drásticamente ya que perdieron su protección.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁶⁸ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 510. EPUB.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*

¹⁰⁷¹ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 423.

¹⁰⁷² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 71.

¹⁰⁷³ Stafford, Lt.-Col. R. S. The Tragedy of the Assyrians. Published 1935 A.D. Assyrian International News Agency, Books Online. www.aina.org <www.aina.org/books/tota.pdf>.

¹⁰⁷⁴ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 20.

¹⁰⁷⁵ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 27.

¹⁰⁷⁶ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 30.

Los asirios estaban intentando solucionar su situación con los políticos en Bagdad pero uno de sus líderes espirituales mas influyentes, *Mar Šimun*, fue arrestado cuando llegó a la capital en mayo de 1933.¹⁰⁷⁷ El patriarca denunció la inconstitucionalidad de su detención y exigió ser liberado, pero el ministro del interior, *Hikmat Sulāīmān*, se negó a liberalo debido a un problema de comunicación entre el rey y el misnitro.¹⁰⁷⁸ El primer ministro, *Rašīd ‘Alī al-Kaīlanī* exigía al patriarca que firmase una serie de documentos que supuestamente regulaban la situación de los asirios en Iraq, pero el patriarca se negó a firmarlos.¹⁰⁷⁹ La tensión aumentó considerablemente en las región de Mosul, donde grupos armados y opositores al régimen amenazaban con atacar al ejército iraquí si no se resolvía el conflicto. Finalmente comenzó una revuelta al inicio del mes de agosto que fue reprimida con dureza por el ejército iraquí, comandado en Mosul por el coronel *Baker Šidqī*.¹⁰⁸⁰ Sin embargo, la represión del ejército no terminó ahí, y durante los días siguientes el ejército iraquí asesinó a sangre fría a un gran número de hombres, especialmente en el asentamiento de Simla el 11 de agosto, donde aproximadamente 300 hombres desarmados y fueron asesinados por el ejército iraquí.¹⁰⁸¹

Las matanzas y el robo de los poblados asirios se extendió en Iraq durante estos días calurosos de agosto.¹⁰⁸² El gobierno iraquí intentó ocultar lo ocurrido y en un principio acusó a las tribus y milicias kurdas de lo sucedido.¹⁰⁸³ Sin embargo, el delegado iraquí en Ginebra, *Yasīn al-Hāšimī*, terminó por reconocer que el ejército había cometido excesos.¹⁰⁸⁴ Aún así, el coronel *Baker Šidqī* fue condecorado por el nuevo monarca.¹⁰⁸⁵ Más adelante, en 1935, el mismo coronel *Baker Šidqī* fue encargado de reprimir las revueltas chiíes en el sur donde demostró la misma dureza y crueldad.¹⁰⁸⁶

El rey, debido a su estado de salud delicado, tuvo que abandonar el país y su hijo *Gazī* asumió la corona con 21 años. *Faīṣal* falleció en la capital de Suiza, Berna, en septiembre de 1933, por causas desconocidas y en circunstancias misteriosas.¹⁰⁸⁷ La llegada

¹⁰⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁷⁹ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 120.

¹⁰⁸⁰ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 131.

¹⁰⁸¹ Según las fuentes militares británicas. *Ibíd.* Pág. 147

¹⁰⁸² Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 38.

¹⁰⁸³ Habib Tomi. *ṭarūhāt al-āḡ Abram šabīrā wa-l-qūš wa māṣāt al-āzūrīn ‘ām 1933. Kaldaya.net.* 9 de junio de 2008. < http://www.kaldaya.net/2008/articles/300/204_Jun09_08_HabibTomi.html>. (10 de marzo de 2012).

¹⁰⁸⁴ Stafford, Lt.-Col. R. S. *Op. Cit.* Pág. 148

¹⁰⁸⁵ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 38.

¹⁰⁸⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* 71

¹⁰⁸⁷ Spencer, William. *Iraq: Old Land, New Nation in Conflict.* Twenty First Century Books. Connecticut. Estados Unidos. 2000. Pág. 65

del príncipe *Gazī* acentuó el declive en la cual estaba sumida la monarquía, que acabó en el primer golpe de estado, no precisamente contra la monarquía sino contra el Gobierno, que había sido constitucionalmente elegido. El rey *Gazī* continuó con la tendencia que había iniciado su padre de controlar tanto el consejo de ministros, como el Parlamento y el Senado. Antes del golpe contra el gobierno de *Yasīn al-Hāšimī* en 1936, el rey había designado a tres gabinetes sucesivamente para que solucionasen la situación. El rey *Gazī* estaba bajo la influencia de la élite política sunní que iba aumentando progresivamente su poder debido a la estrecha relación con el monarca.¹⁰⁸⁸ Después del fracaso de Gobierno de *Rašīd 'Alī al-Kāilānī*, el nuevo rey nominó como primer ministro a *Yamīl al-Midfāī*, y más tarde a *'Alī Yāūād* que progresivamente fueron abriendo la brecha entre la comunidad sunní y chií.¹⁰⁸⁹

Estos dos ministros intentaron sucesivamente terminar con las protestas chiítas en el sur de Iraq pero fracasaron.¹⁰⁹⁰ El rey no tuvo más remedio entonces que llamar a *Yasīn al-Hāšimī* como primer ministro debido a que era el único que podía negociar con las *šuyūj* chiítas un alto el fuego.¹⁰⁹¹ La comunidad chií reivindicó en panfletos como *mīzāq al-ša'ab* o *El pacto del pueblo*, una mayor representación en el gobierno nacional y local.¹⁰⁹² Según el rey, *Yasīn al-Hāšimī* era la persona capaz de mejorar la situación y compensar los desequilibrios que existían en el sistema político iraquí, donde la comunidad sunní mantenía la mayor parte del poder, y la comunidad chií a pesar de ser la mayoría, tenía que contentarse con poca representación.¹⁰⁹³ Sin embargo, el gobierno de *Yasīn al-Hāšimī* no se caracterizó por ser un gobierno que precisamente consiguiese una mayor igualdad social y económica en Iraq. Desafortunadamente su gobierno abrió las puertas al sistema y red de patronazgo que se habían desarrollado rápidamente entre las élites chiíes iraquíes, e hizo muy poco para cambiar o mejorar el sistema. Todo lo contrario, su gobierno aumentó la represión a través de la expansión y desarrollo de la policía y los servicios secretos, y con el cierre de varios periódicos y publicaciones.¹⁰⁹⁴ Además, utilizó la fuerza del ejército para reducir las revueltas esporádicas que se produjeron en el Éufrates Medio.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁸⁸ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 42.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*

¹⁰⁹⁰ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 38.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*

¹⁰⁹² Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 42.

¹⁰⁹³ Ireland, P W. *Op. Cit.* Pág. 422.

¹⁰⁹⁴ Tripp, Charles. *Op. Cit.* 71.

¹⁰⁹⁵ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 42.

El coronel *Bakr Ṣidqī* fue de nuevo el encargado de reprimir dichas protestas. Anteriormente tuvo que realizar operaciones militares contra ciudadanos iraquíes, en especial las tribus chiíes del sur, y que resultaron en la muerte en combate y ejecuciones de cientos de chiíes.¹⁰⁹⁶ El primer ministro aprobó la ley marcial y los prisioneros fueron juzgados en cortes marciales donde eran condenados a muerte.¹⁰⁹⁷ Además, muchas aldeas fueron bombardeadas y destruidas por el ejército del aire.¹⁰⁹⁸ Estas operaciones pusieron en peligro las aspiraciones personales y políticas del coronel *Ṣidqī* y disminuyeron la popularidad de Gobierno de *Yaṣīn al-Hāṣimī*.¹⁰⁹⁹ Mientras la operación en contra de los asirios había aumentado la popularidad del Gobierno, ya que fue recibida por la población como una operación que tuvo el objetivo de mantener del país unido, sin embargo, las operaciones en contra de los *ṣāṭj* chiíes en el sur, ocasionaron una división y malestar entre la población.¹¹⁰⁰

El Gobierno de *Yaṣīn al-Hāṣimī* se comportó de un modo muy autoritario ya que comenzó a perseguir las actividades políticas de la oposición.¹¹⁰¹ Nuevos movimientos de carácter populista, como el grupo *al-abāṭī*, El Pueblo, o el Partido Comunista formado en 1935, habían comenzado numerosas campañas en las cuales denunciaban las manipulaciones del Gobierno durante las elecciones, y el enriquecimiento que se estaba produciendo entre los miembros del Parlamento y la élite política.¹¹⁰² Así, en este ambiente de insatisfacción popular, apareció la formación liderada por *Ya'afar Abū-Timmām*, *Hikmat Sulāṣmān*, y *Kamāl Yaḍīryī* que formarían el grupo principal que darían el Golpe de Estado en contra del gobierno de *Yaṣīn al-Hāṣimī* en 1936.¹¹⁰³ *Hikmat Sulāṣmān* coordinó sus operaciones con la formación *al-āḥaṭī* y, una vez el coronel *Bakr Ṣidqī* se unió al golpe, lideró una unidad de combate conocida como, La Fuerza Nacional del Cambio que marchó hacia la capital.¹¹⁰⁴

Las últimas investigaciones al respecto indican que el rey *Gaṣṣī* apoyaba en secreto a los golpistas y utilizó a *Yaṣīn al-Hāṣimī* y al coronel *Bakr Ṣidqī* para eliminar la influencia de los viejos nacionalistas que estaban representados por *Yaṣīn al-Hāṣimī*, *Nūrī as-Sa'īd* y *Ya'afar al-'Askarī* entre otros. El rey *Gaṣṣī* aprovechó la confusión para retirar la confianza al gobierno de *Yaṣīn al-Hāṣimī*, y convocó a *Hikmat Sulāṣmān* para que formase un nuevo

¹⁰⁹⁶ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 38.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹⁹ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 44.

¹¹⁰⁰ *Ibid.* Y en Habib Tomi. *Op. Cit.* 9 de junio de 2008.

¹¹⁰¹ Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 43.

¹¹⁰² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 86-88.

¹¹⁰³ *Ibid.*

¹¹⁰⁴ Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 93.

gobierno. Poco después, el coronel *Ṣidqī* supuestamente asesinó a *Ya'afar al-'Askarī* debido a que sospechaba de su lealtad.¹¹⁰⁵ Este nuevo gobierno que resultó de la coalición entre *Hikmat Sulāimān* y *Bakr Ṣidqī* no duraría más de un año, sobre todo después del asesinato de *Bakr Ṣidqī* y la renuncia de varios ministros del gobierno.¹¹⁰⁶ Así, la vieja guardia liderada por *Nūr as-Sa'īd* sobrevivió la investida del rey *Gazī* y sus aliados. Tres años después, en 1939, el rey *Gazī* falleció en un accidente de coche que según algunas fuentes fue planeado y perpetrado por *Nūr as-Sa'īd* con la asistencia británica, aunque no existen pruebas concluyentes sobre esto.¹¹⁰⁷ Lo que podemos afirmar es que en medio de estas intensas luchas por el poder llegó al trono el regente *'Abd al-Īlah*, que permaneció en el poder hasta que *Faṭṣal* II tuvo la mayoría de edad en 1953.¹¹⁰⁸

En conclusión, podemos afirmar, que el modo de funcionamiento del gobierno era contraria a los procedimientos que estipulaba la constitución. Las constantes dimisiones de los primeros ministros, y las exigencias de los nuevos candidatos de formar un nuevo gobierno y convocar nuevas elecciones debilitaba considerablemente el papel que tenía el Parlamento en el sistema político. En teoría, era el Parlamento el encargado de retirar la confianza a un ministro o a un gobierno, y no al revés.¹¹⁰⁹ Los nuevos ministros entrantes con el apoyo del rey aprovecharon estas crisis institucionales para cambiar los miembros del parlamento a su gusto, y en función a su conveniencia.¹¹¹⁰ Esto era posible ya que el monarca tenía el poder de disolver el parlamento como indica el Artículo 26.2 de la Constitución pero al mismo ignoró los procedimientos establecidos por la misma. Esto ocasionó que el gobierno estuviese prácticamente paralizado entre 1927 y 1929.¹¹¹¹

También es posible apreciar en esta época la influencia negativa que ejerció alto comisionado, ya que durante la etapa anterior, se manipularon en varias ocasiones los procesos electorales.¹¹¹² Entre 1925 y 1936 la tendencia que existió en la Gobierno fue la de mandar agentes a las provincias con el objetivo de asegurarse la elección de aquellos candidatos que les eran favorables. Así, por ejemplo, entre los miembros de la oposición parlamentaria había numerosos candidatos que habían sido elegidos por el rey *"En estas dos*

¹¹⁰⁵ *Ibid.*

¹¹⁰⁶ Haj, Samira. *The Making of Iraq, 1900-1963: Capital, Power, and Ideology*. SUNY Press, 1997. Pág. 99.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*

¹¹⁰⁸ Ghareeb, Edmund A. y Dougherty, Beth. *Historical Dictionary of Iraq*. Historical Dictionaries of Asia, Oceania, and the Middle East. Scarecrow Press, 2004. Pág. 103.

¹¹⁰⁹ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* Pág. 504. EPUD.

¹¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹¹ Dodge, Toby. *Op. Cit.* Pág. 34.

¹¹¹² *Ibid.*

*elecciones [1925 y 1928], así como en la de 1930, un número importante de candidatos de la oposición fueron incluidos en el Parlamento por el Gobierno siguiendo los principios defendidos por el rey, de que los miembros de talento en la oposición planteaban más dificultades frente al Parlamento si estos no formaban parte del mismo, y por lo tanto era conveniente que formaran parte del Parlamento. Así, en 1928, la mitad de los miembros de la oposición, que estaba formada por veintidós miembros, regresó a la Cámara directamente.”*¹¹¹³

Si a todo esto, le añadimos la represión policial, las detenciones ilegales, y los asesinatos políticos, podemos apreciar una violación flagrante de los derechos civiles. Los sucesivos gobiernos nominados por el rey, temerosos de perder el control, usaron la fuerza excesivamente, y no supieron encontrar el equilibrio entre el uso de la fuerza, y la oportunidades que bridan el diálogo. En este aspecto, habría que subrayar, que el sistema político iraquí fue víctima de la tutela británico, que se basó en la manipulación e interferencia en los asuntos de gobierno. El rey obsesionado por alcanzar un acuerdo más favorable para su reinado, utilizó a menudo a la clase política iraquí, para presionar a los británicos y conseguir sus objetivos políticos. El rey sin duda estuvo movido por la creencia de que lo mejor para él, era también lo mejor para el país. Esta estrategia tuvo un gran efecto, si tenemos en cuenta como el Imperio británico fue modificando sus posiciones en cuanto a Iraq, pero el pueblo iraquí, por el contrario no entendió estos avances, y no se identificó con las luchas, derrotas y victorias políticas de *Faīṣal* sobre los ingleses, ya que desde su punto de vista, a pesar de haber conseguido la independencia y el reconocimiento de la comunidad internacional, el Tratado y acuerdos comerciales con Inglaterra perpetuaban la influencia británica.

¹¹¹³ Ireland, P. W. *Op. Cit.* Pág. 431.

El final de la monarquía y la revolución de los Oficiales Libres: un nuevo comienzo.

“A medida que el movimiento nacional, creado por el ejército con el apoyo popular y gracias a su participación en [la revolución de] el 14 de julio de 1958, tiene como objetivo lograr la soberanía del pueblo y trabajar para prevenir su violación y garantizar y mantener los derechos de los ciudadanos, Lo que ocurrió con el gobierno anterior se debe a que hemos terminado con la corrupción política, ya que los miembros [de la autoridad] usurparon el poder y gobernaron en contra de la voluntad de la mayoría y en contra de interés del pueblo. Su principal meta lograr beneficios, proteger los intereses del colonialismo y cumplir con sus objetivos...”

Prólogo de la Constitution temporal aprobada en Iraq en 1958.¹¹¹⁴

Los conflictos, guerras y cambios políticos que estaban produciéndose en Oriente Medio desde los golpes de estado de *Husnī al-Zaʿīm* en Siria en 1949¹¹¹⁵ o el coronel *Yamāl ʿAbd an-Nāṣir* y los Oficiales Libres Egipcios en 1952 tuvieron un profundo impacto en Iraq. Éste, a pesar de vivir bajo una relativa estabilidad de gobierno bajo el regente *ʿAbd al-Īlah* (1939-1953), y más adelante *Faṣṣal II* (1953-1956), no tardó en sentir la onda expansiva que supuso el triunfo del panarabismo en la región y que resultó en la abolición de la monarquía y posterior refundación del sistema constitucional iraquí.¹¹¹⁶ El sistema de gobierno diseñado por los británicos alcanzó su periodo de apogeo durante la regencia de *ʿAbd al-Īlah*, desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta las llegada de los Oficiales Libres iraquíes liderados por el oficial *ʿAbd al-Karīm Qasīm* y *ʿAbd as-Salām ʿArīf* en 1958. En este periodo, la monarquía iraquí, superó el golpe de Estado perpetrado por el Cuadrado dorado (1941) y restableció la vida institucional del país pero a duras penas y

¹¹¹⁴ Constitución Temporal de Iraq de 1958. 27 de Julio de 1958. Publicada en árabe por Constitution Net. <<http://www.constitutionnet.org/ar/vl/item/lrq-ldstwr-lmwqt-lm-1958>>

¹¹¹⁵ Moubayed, Sami. Syria and the USA. *Washington relations with Damascus from Wilson to Eisenhower*. I. B. Tauris. Londres y Nueva York, 2012. Pág. 80.

¹¹¹⁶ Los regímenes monárquicos o republicanos que se desarrollaron bajo la sombra colonial británica o francesa comenzaron a tambalearse desde el inicio de conflicto Israelí y Palestino en 1948. La creación del Estado de Israel o *al-nakba* —la catástrofe— fue un duro golpe para las aspiraciones nacionalistas e independentistas palestinas y propició la entrada en guerra de varios países árabes como Siria, Líbano Jordania, Egipto e Iraq que veían en la creación de Israel un ejemplo más del colonialismo europeo que preponderaba en la region, y una amenaza real a la soberanía de sus países. Sin embargo, la guerra fue un fracaso total para los regímenes árabes que habían subestimado las capacidades militares israelíes y no consiguieron coordinarse apropiadamente para un ataque conjunto. Este fracaso militar tuvo un profundo efecto entre los jóvenes nacionalistas y los oficiales del ejército en Egipto, Siria, Jordania e Iraq que consideraron que parte de su fracaso residía en la corrupción de la élite gobernante y sus lazos con los poderes europeos, y el apoyo incondicional que occidente prestaba al nuevo Estado judío. McDermott, Anthony. *Op. Cit.* Pág. 11. Milton-Edwards, Beverly y Hinchcliffe. *Op. Cit.* Pág. 13. Cavendish, Richard. The Abdication of King Farouk. *History Today*. Vol 52. Issue:7, 2002 <http://www.historytoday.com/richard-cavendish/abdication-king-farouk> (20 de febero de 2014).

debido en gran medida a la intervención británica que fue capaz de frenar el golpe.¹¹¹⁷ El regente ‘*Abd al-Īlah*’ contaba con el apoyo de nacionalistas como *Nūrī as-Sa’īd* y *Ṭāha al-Ḥaṣīmī* que eran acérrimos defensores de la alianza con Gran Bretaña.¹¹¹⁸

12.1. El reinado de ‘*Abd al-Īlah*’ y la represión militar.

El rey *Faṭṣal* I había muerto en 1936, y su sucesor el rey *Gaṣṣī* pereció en un accidente de coche en 1939.¹¹¹⁹ *Faṭṣal* II, que aun era un niño, no pudo ascender al trono debido a su edad, y la posición recayó según los derechos de sucesión en el primo y cuñado del rey *Gaṣṣī*, el amir, ‘*Abd al-Īlah*’, que se convertía entonces en regente hasta prácticamente la abolición de la monarquía.¹¹²⁰ Las negociaciones para un nuevo Tratado se llevaron acabo en secreto durante 1947, y llevaron finalmente a la firma del Tratado anglo-iraquí o Tratado de Portsmouth en enero de 1948.¹¹²¹ Los términos del nuevo acuerdo en principio establecían la devolución de las dos bases británicas en Iraq y la retirada total de las fuerzas británicas, pero permitía a Gran Bretaña utilizarlas en caso de guerra.¹¹²² Aun así, cuando el nuevo Tratado fue anunciado públicamente, tanto la oposición como la población en las calles denunciaron su firma (*al-waṭḥbah* o el salto)¹¹²³ y criticaron durante a las clase política, incluida la monarquía, no solo por realizar estas negociaciones secretamente sino también debido a las paupérrimas condiciones de vida y el estancamiento económico en el que se encontraba el país.¹¹²⁴

La política en Iraq comenzó a deteriorarse desde que el ejército comenzó a asumir un papel más activo en política. Esta tendencia comenzó con el golpe que lideró el general *Bakr Sidqī* en 1936 en contra del gobierno de *Yasīn al-Ḥāṣīmī*. *Bakr Sidqī* demandaba la instauración de uno nuevo liderado por su aliado *Hikmat Sulāṡmān*.¹¹²⁵ En esta ocasión, el

¹¹¹⁷ El regente y la élite gobernante en Iraq consiguió mantener el control y suprimir varios intentos del golpes de Estado con la ayuda militar inglesa o como bien ha descrito el profesor Tripp: “la intervención militar británica en 1941 finalizó abruptamente con el ciclo de golpes militares que prevaleció en Iraq en los años precedentes”. Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 108.

¹¹¹⁸ Ghareeb, Edmund A. y Dougherty, Beth. *Op. Cit.* Pág. 103.

¹¹¹⁹ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 121.

¹¹²⁰ *Ibid.* Y, Video: Young king Faisal II 1942. The young king tours British positions accompanied by his uncle the Regent Abdul Ilah 1941. Youtube. Subido el 17/12/2010.
<http://www.youtube.com/watch?v=tK8T1fm8FnU&feature=player_embedded#!>

¹¹²¹ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 262.

¹¹²² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 120. Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Págs. 262-267.

¹¹²³ Haj, Samira. *Making of Iraq, The, 1900-1963. Capital, Power, and Ideology*. SUNY series in the Social and Economic History of the Middle East. February 1997. Pág. 102-103. Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 122. Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 267.

¹¹²⁴ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 121. Haj, Samira. *Op. Cit.* Pág. 103.

¹¹²⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 88. Y en, Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Págs. 83-84.

general se aprovechó de la inestabilidad que generó el proceso de sucesión para dar un golpe que en el fondo buscaba beneficiar a sus aliados políticos. Este periodo se caracterizó por la creciente intromisión del ejército en los asuntos políticos.¹¹²⁶ Un grupo de oficiales a la sombra, pero en especial cuatro oficiales, el denominado Cuadrado de Oro, y formado por *Ṣalāh ad-dīn al-Sabbagh*, *Fahmī Sa'īd*, *Mahmūd Salmān*, y *Kāmil Ṣabīb* controlarían cualquier iniciativa política que realizase el parlamento.¹¹²⁷

La situación llegó al límite al principio de la Segunda Guerra Mundial en 1941, cuando *Rašīd 'Alī al-Kāilānī* y el Cuadrado de Oro organizaron un nuevo golpe de estado que derrocaría al gobierno del general *Ṭāba al-Hāšimī* y a la misma monarquía.¹¹²⁸ El regente 'Abd al-Īlah contaba con el apoyo de nacionalistas como *Nūrī as-Sa'īd* y *Ṭāba al-Hašīmī* que eran acérrimos defensores de la alianza con Gran Bretaña.¹¹²⁹ Sin embargo, los golpistas controlaban varias unidades del ejército, y el regente 'Abd al-Īlah no tuvo entonces más remedio que escapar de Bagdad. Su ausencia fue utilizada por el ultranacionalista y defensor de la causa nazi,¹¹³⁰ *Rašīd 'Alī* para solicitar en el Parlamento la deposición del regente, y su reemplazo por uno de sus primos *Ṣarīf Ṣaraf*.¹¹³¹ Esta maniobra investía de constitucionalidad el proceso y permitió a *Rašīd 'Alī* formar un nuevo gobierno con el beneplácito del parlamento que sorprendentemente apoyó esta acción.¹¹³²

Los británicos reconocieron al nuevo gobierno pero, a pesar de conocer la implicación del ejército en tales maniobras políticas, no veía con buenos ojos la simpatía que *Rašīd 'Alī* y los miembros del Cuadrado de Oro sentían por la causa Alemana.¹¹³³ Los británicos, debido a la negativa del primer ministro de permitir el uso de las bases iraquíes, decidieron ocupar de nuevo Iraq y restablecer el viejo orden personificado en el regente 'Abd al-Īlah y político iraquí pro-británico *Nūrī as-Sa'īd*.¹¹³⁴ Este modo de actuar han llevado a expertos como Charles Tripp ha afirmar que los británicos no estaban tan preocupados por las “*maniobras e intrigas políticas del ejército y sus métodos anti-constitucionales y anti-democráticos*”, sino en la

¹¹²⁶ *Ibid.*

¹¹²⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 99. Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 131.

¹¹²⁸ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 159-162, y en 2006-213.

¹¹²⁹ Ghareeb, Edmund A. y Dougherty, Beth. *Op. Cit.* Pág. 103.

¹¹³⁰ Nabīl 'Abd al-Amīr ar-Rabī'ī. “Fayī'a farhūd al-yahūd wa haraka Rašīd 'Alī al-Kīlānī'ām 1941”. *al-Hiwar al-Mutamadan*. 23 de junio de 2011. <<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=264452>>. (12 de enero de 2014).

¹¹³¹ al-Ḥasanī, 'abd al-Razzāq. *al-asrār al-ḥafīya : fī ḥarakat al-sana 1941 al-taḥarrurīya*. ṣaydā: Maṭba'at al-'Irfān, 1971. Pág. 108.

¹¹³² Tripp, Charles. *Op. Cit.* Págs. 102-104.

¹¹³³ *Ibid*

¹¹³⁴ *Ibid*. Pág. 108.

posibilidad de perder la alianza iraquí en la Segunda Guerra Mundial.¹¹³⁵

La crisis que originó el golpe fue utilizada por el regente *‘Abd al-‘Ilah* para reanudar el debate sobre la posible enmienda de la constitución, debate que ya se inició en 1938 durante el gobierno de *Yamīl Mid‘faī*.¹¹³⁶ El regente entonces nominó a *Yamīl Mid‘faī* para que formase un comité que estudiase posibles enmiendas.¹¹³⁷ Sin embargo, la realización de enmiendas era realmente difícil debido al artículo 22 de la constitución, que no permitía la realización de ninguna enmienda a la constitución mientras existiese un monarca regente.¹¹³⁸ Este artículo fue enviado al Tribunal Supremo (High Court) para su interpretación que finalmente permitiría, 8 votos a favor y 3 en contra, el aumento de las prerrogativas del rey.¹¹³⁹ Las enmiendas a la constitución fueron enviadas al parlamento en marzo de 1943 que decidió, al mismo tiempo, nominar a un comité especial de 25 miembros para su discusión.¹¹⁴⁰ Aún así, antes de que las discusiones sobre este asunto finalizasen, la Cámara de Diputadas terminaba su término y sería disuelta en breve.¹¹⁴¹ Esta situación llevó al gobierno a nominar a un senador y dos diputados para que trabajasen en el borrador.¹¹⁴² Finalmente, después de dos meses de discusiones, el parlamento decidió aprobar las enmiendas que aumentaban las prerrogativas del rey. Ahora poseía el poder de destituir al primer ministro y por lo tanto podría evitar situaciones como las que ocurrieron en 1941.¹¹⁴³

El golpe de estado y la implicación del ejército en la política iraquí podría ser considerado como el resultado de los métodos cada vez más autoritarios que adoptó la monarquía y los sucesivos gobiernos iraquíes que operaron bajo su mando. Historiadores árabes o iraquíes como Majid Khadduri, Samira Haj o Adeed Dawisha coinciden en afirmar que la democracia no arraigó en Iraq a pesar de los intentos por mantener un sistema democrático en apariencia.¹¹⁴⁴ La monarquía a pesar de las libertades y aparente aperturismo que aparentaba en ocasiones reprimió con dureza a los grupos opositores y recurrió a los métodos de coacción para mantener el orden político y social.¹¹⁴⁵ Esta tendencia a la

¹¹³⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 104.

¹¹³⁶ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 289.

¹¹³⁷ *Ibid.*

¹¹³⁸ *Ibid.*

¹¹³⁹ *Ibid.* Pág. 290.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*

¹¹⁴¹ *Ibid.*

¹¹⁴² *Ibid.*

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 259. Y, Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Pág. 124.

¹¹⁴⁵ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 259-287. Dawisha, Adeed. *Op. Cit.* Págs. 124-135. Haj, Samira. *Op. Cit.* Pág. 104.

utilización de métodos de coacción por parte de la élite política abrió la puerta al intervencionismo militar y en parte son factores decisivos que contribuyeron a la degradación del sistema constitucional establecido y la abolición de la monarquía como bien han indicado Majid Khadduri: “*unas de las razones del golpe de estado del 14 de julio de 1958 fue una reacción en contra los métodos arbitrarios de nominar a Gobiernos (gabinetes) sin tener en consideración los deseos y aspiraciones del pueblo.*”¹¹⁴⁶

12.2. La progresiva erosión del sistema constitucional.

El historiador Majid Khadduri alude a un factor fundamental. A partir de ahí, las razones que están detrás de la desaparición de la monarquía son varias y podemos resumirlas en, el fracaso de la monarquía a la hora de mantener un sistema político representativo y democrático¹¹⁴⁷; las graves crisis económicas y extrema pobreza que azotó al país en diversos periodos a pesar de las reforma y planes económicos del gobierno;¹¹⁴⁸ la violación y falta de protección de los derechos humanos, y la expansión de los movimientos nacionalistas en contra de la influencia occidental y en contra de la presencia extranjera en el país. El panarabismo predicaba la unidad y liberación de los pueblos árabes y el establecimiento de un socialismo de corte árabe. Las revoluciones nacionalistas árabes encontrarían en el comunismo soviético un valioso aliado en contra de la monarquía pro occidentales.¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁶ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Págs. 33 y 287.

¹¹⁴⁷ Martín Muñoz, Gema. *Op. Cit.* Pág. 50.

¹¹⁴⁸ Alnasrawi, Abbas. *The Economy of Iraq: Oil, Wars, Destruction of Development and Prospects, 1950-2010.* Greenwood. 1994. Pág. 21.

¹¹⁴⁹ Autores como Walter Laqueur defienden que el interés de la Unión Soviética por Oriente Medio era realmente escaso ya que no existían grandes partidos comunistas en la región y las clases gobernantes era considerada “hostiles” a la Unión Soviética. Los líderes soviéticos consideraban que la mayoría de movimientos nacionalistas en Egipto y Siria estaban dirigidos por una burguesía proclive a los intereses imperialistas de occidente o, en el caso de Iraq, Jordania y Arabia Saudí por unas monarquías feudales que “estaban muy relacionadas con el imperialismo occidental, las compañías monopolizadoras occidentales que eran utilizadas como bases para el lanzamiento de agresiones occidentales”. De un modo similar fue desacreditada la Liga Árabe; organismo de carácter supranacional promovido por el Imperio británico en 1942 para crear una alianza de países árabes en contra de nazismo. La liga no llegaría a formarse hasta poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial en Cairo en 1945 y los temas principales que ocuparon su agenda en aquel momento fue precisamente la liberación de los países árabes que todavía permanecían bajo el control colonial y frenar la creación de una Estado judío en Palestina. Sin embargo, autores como V. Lutsky, argumentan que la Unión Soviética veía a la liga como un “bloque reaccionario”, creado por el Imperio británico para luchar contra “los movimientos de liberación nacional” en la región y que había jugado “un papel desastroso en el desencadenamiento de la guerra en Palestina y en la persecución de los movimientos progresistas en Oriente Medio”. Laqueur, Walter Z. *The Soviet Union and the Middle East.* Praeger. Place of Publication: New York. 1959. Pág. 139; “Profile: Arab League”. BBC. , 9 August 2011. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/country_profiles/1550797.stm>; (2 de diciembre de 2013). Lutsky, V. B. *Angliiskii i Amerikanskii Imperializm na Blizhnem Vostoke.* Moscu, 1948. Pág. 8. Estruch, Joan. *La muerte de Stalin y la lucha por la sucesión.* Siglo XX, Historia Universal, tomo 27. Historia 16. Madrid. 1984. Págs. 3-5.

La monarquía creó un sistema político restringido y corrupto, donde sólo aquellos que tenían el apoyo de la casa real prosperaban. Así antiguos funcionarios otomanos, los grandes terratenientes y líderes tribales y confesionales dominaban los escaños del Parlamento.¹¹⁵⁰ Estos a su vez estaban dirigidos por un gobierno que a su vez estaba bajo el control de la monarquía. Por lo tanto, la línea divisoria entre el poder ejecutivo y legislativo era prácticamente inexistente. Además, el Tribunal Supremo no supo reconocer esta carencia fundamental y permitió a la monarquía aumentar su poder en detrimento del poder del Parlamento y a pesar de la oposición de muchos de sus miembros.¹¹⁵¹ La intervención e interferencia de la monarquía en el ejecutivo y en la política del país fue constante, modificando la Constitución cuando hiciese falta para aumentar o consolidar su poder como hizo en 1943 el regente al introducir el nuevo artículo 22 que le daba los poderes necesarios para destituir al primer ministro. Este poder fue utilizado por el monarca para favorecer o destituir gobiernos a su antojo, lo que produjo varias crisis de gobierno y una gran inestabilidad política.¹¹⁵²

La monarquía no siempre limitó la expansión de la representación de la población en la política. Así en ciertos periodos permitió la legalización y formación de fuerzas políticas como ocurrió durante el breve gobierno del gobierno de *Tawfīq as-Sūwāidī* en 1944, quien abolió la ley marcial, liberó a presos políticos y permitió la legalización de los partidos de la oposición (el Partido Democrático Nacional o *ḥiẓb al-waṭanī ad-dīmuqrāṭī*, y el Partido de la Independencia o *ḥiẓb al-īstiqlāl*), a excepción del Partido Comunista Iraquí (IPC).¹¹⁵³ Sin embargo, este aperturismo fue limitado e interesado. También es digno de mencionar el caso del gobierno del primer ministro, *Faḍīl al-Yamaṭī* (1953) –ya con *Faīṣal II*– que intentó realizar una reforma profunda de la estructura económica y la administración pero encontró una resistencia total y absoluta del Parlamento, que estaba dominado por terratenientes y por los funcionarios sunníes que controlaban la burocracia.

La compleja y variada diversidad étnica y confesional de la sociedad iraquí no estaba apropiadamente representada en el Parlamento y la mayoría de puestos importantes en el ejército, el gobierno y la administración estaban bajo el control de la minoría sunní. Si bien es cierto, que tanto la monarquía como el gobierno hicieron lo posible por abrir la clase política; e introdujeron en el Parlamento miembros de todas las comunidades,

¹¹⁵⁰ Tripp, Charles, *Op. Cit.* Pág. 147.

¹¹⁵¹ Khadduri, Majid. *Op. Cit.* Pág. 289-290.

¹¹⁵² Tripp, Charles, *Op. Cit.* Pág. 10.

¹¹⁵³ Tripp, Charles, *Op. Cit.* Pág. 114.

especialmente chiíes como *Sālah Yābir*, primer político chií que llegó a ser primer ministro¹¹⁵⁴ y kurdos, como el caso de *Sa'īd Qazṣaz*, que llegó a ser ministro del interior,¹¹⁵⁵ prevaleció en el sistema una pobre representación del resto de las comunidades que vivían en Iraq.

Además, en cuanto a la independencia de los jueces y el sistema judicial en general se refiere, podemos argumentar que su trabajo se vio comprometido en varias ocasiones con decisiones impuestas por el ejecutivo y el ejército.¹¹⁵⁶ En varias ocasiones la ley marcial fue impuesta desde el golpe de Estado de 1941, y después de nuevo en 1948 (a consecuencia de la Guerra con Israel). Durante estos periodos se realizaron numerosos detenciones que violaban los derechos de los detenidos.¹¹⁵⁷ La represión de las fuerzas de seguridad llevó al asesinato de cientos de manifestantes sin que la justicia investigara y nunca fueron llevados a juicio aquellos miembros del ejército y la policía que perpetraron los abusos.¹¹⁵⁸ Un ejemplo claro de la represión lo encontramos durante las manifestaciones populares en contra del nuevo Tratado con Gran Bretaña que estaba siendo negociado en secreto por el primer ministro, *Sālah Yābir*, en marzo de 1947.¹¹⁵⁹ Durante estas manifestaciones cientos de manifestantes fueron asesinados por la policía debido a la violencia de sus protestas, que en ocasiones incluían oficinas del gobierno y la policía.¹¹⁶⁰ Estas acciones brutales de la policía sin duda alimentaban la sensación de impunidad de los gobernantes en la población y, como consecuencia de los graves disturbios que se produjeron el primer ministro, *Sālah Yābir*, tuvo que dimitir.¹¹⁶¹

12.3. El Gobierno de *Nūrī as-Sa'īd* y el Estado de emergencia.

Después de la dimisión de *Sālah Yābir*, los partidos de la oposición disfrutaron de cierta tranquilidad a lo largo del año de 1948, durante los gobiernos sucesivos de *Muḥammad al-Ṣadr* (enero-junio) y *Muḥṣin al-Bāyahyī* (junio-enero) que se caracterizaron por su posición anti-británica.¹¹⁶² Cuando el Estado de Israel declaró su independencia en

¹¹⁵⁴ Tripp, Charles, Op. Cit. Pág. 118.

¹¹⁵⁵ Tripp, Charles, Op. Cit. Pág. 134.

¹¹⁵⁶ Marr, Phebe. Op. Cit. Pág. 52 y 53.

¹¹⁵⁷ Dawisha, Adeed. Op. Cit. Pág. 98, 99 y 110.

¹¹⁵⁸ Dawisha, Adeed. Op. Cit. Pág. 106.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*

¹¹⁶⁰ *Ibid.*

¹¹⁶¹ Mattox, Henry E. A Chronology of United States—Iraqi Relations, 1920-2006. Mc Farland & CO. 2008. Pág. 39.

¹¹⁶² Meir-Glitzenstein, Esther. *Zionism. In an Arab Country. Jews in Iraq in the 1940s*. Routledge. Londres- New York. Pág. 196.

mayo de 1948, el primer ministro, *Muẓāḥim al-Bāyahyī*, envió tropas iraquíes para unirse a la campaña árabe en Palestina que estaba formado por los ejércitos de varios países árabes. La campaña no llegó a buen puerto y la popularidad de *Muẓāḥim al-Bāyahyī* descendió en picado debido. También pudo influir considerablemente su decisión de declarar la ley marcial y suspender la Constitución.¹¹⁶³ Estas decisiones eran impopulares y permitían a la policía reprimir y controlar los movimientos y acciones de la oposición y la población en general. Sin embargo, la escasa popularidad del gobierno de *Muẓāḥim al-Bāyahyī* demostró ser de gran utilidad para el regente ‘*Abd al-Īlah* y sus seguidores, que aprovecharon la oportunidad para destituirlo y nominar de nuevo a *Nūrī as-Saīd* como primer ministro.

El veterano político hizo todo lo posible por reforzar la corona, restablecer las alianzas con los británicos y los nacionalistas en el parlamento, y perseguir a los líderes de la izquierda, sionistas y miembros del partido comunista. La represión aumentó durante la presidencia de *Nūrī as-Saīd* desde enero a diciembre de 1949.¹¹⁶⁴ En este periodo la persecución fue especialmente dura con los independentistas kurdos y miembros del Partido Comunista Iraquí (PCI) que fueron perseguidos por actividades políticas.¹¹⁶⁵ Esto fue posible ya que, como he indicado, desde la declaración del establecimiento del Estado de Israel en mayo de 1948, el gobierno de Iraq había declarado el Estado de emergencia, y la suspensión de la ley civil y criminal.¹¹⁶⁶ Este periodo de emergencia se mantuvo durante todo el gobierno de *Nūrī as-Saīd* y fue utilizado por el mismo para terminar con las manifestaciones populares y perseguir a sus oponentes. Durante su mandato cientos de miembros del partido comunista fueron perseguidos. Un ejemplo relevante y claro de esta persecución fue el juicio y posterior ejecución del líder del partido comunista, *Yūsif Salmān Yūsif*, conocido como el camarada, “*Fahd*” y dos de sus correligionarios.¹¹⁶⁷ Esto ocurrió a pesar de que la Constitución disponía en su artículo 12, la protección del derecho de libre expresión, libertad de publicación y la creación de sociedades. Derechos que fueron vulnerados sistemáticamente debido a la suspensión de la Constitución.

También, es posible argumentar, que en materia de derechos civiles tanto el Estado en general como el sistema de justicia en particular fallaron ya que no fueron capaces de

¹¹⁶³ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 197.

¹¹⁶⁴ Ismael, Tareq Y. *The Rise and Fall of the Communist Party in Iraq*. Cambridge UP. 2008. Pág. 40.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*

¹¹⁶⁶ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 197.

¹¹⁶⁷ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 123-125.

proteger los derechos de los ciudadanos. En este aspecto es relevante mencionar las persecuciones que sufrieron varios miembros de la comunidad judía iraquí debido a su supuesta colaboración con el movimiento sionista en Israel. La comunidad judía representaba aproximadamente un 2.6% de la sociedad iraquí, y desde la antigüedad, el pueblo judío había vivido en paz en el territorio.¹¹⁶⁸ Pero, la situación de la comunidad árabe en Palestina había empeorado desde la Segunda Guerra Mundial y la promesa inglesa de permitir la creación del Estado de Israel en Palestina provocó el rechazo de la árabe en general e iraquí en particular, que entendían que la creación de Israel era una injusticia contra el pueblo palestino. Por ejemplo, durante el Golpe de Estado perpetrado por *Raṣīd Aṭī al-Kaīlānī* y el Cuadrado dorado en 1941, el vacío de poder que quedó durante los días del golpe fueron utilizados por bandas de musulmanes radicales y algunos miembros de ejército para iniciar una campaña anti-judía en Bagdad.¹¹⁶⁹ Entre los días, 1 y 2 de julio, alrededor de 180 judíos fueron asesinados, y muchos otros sufrieron abusos, robos y extorsiones. Este incidente conocido como el “*al-farbūd*” o “la violenta desposesión” significó un punto de inflexión de las relaciones entre musulmanes y judíos en Iraq.¹¹⁷⁰

12.4. La crisis de ‘*al farbūd*’.

La situación de los judíos iraquíes empeoró desde la creación del Estado de Israel y la represión y persecución aumentó durante los meses que duró la guerra. Esto se debió en principio a la decisión del Parlamento iraquí de aprobar la primera legislación anti-sionista en julio de 1948. Esta legislación enmendó el código penal de Bagdad (Enmienda de la Ley 51, aprobada en 1938), y ésta consistió en añadir el sionismo a la lista de ideologías ofensivas y punibles con la cárcel e incluso la pena de muerte.¹¹⁷¹ En esta lista se incluían el comunismo y el anarquismo.¹¹⁷² Así, por ejemplo, esta ley permitió en 1948 detener a un adinerado judío de Bagdad, Shafir Ades, que fue juzgado en un tribunal militar que le acusó de enviar desde Basora equipo militar y provisiones a Israel. El juicio fue acelerado y llevado a cabo por un tribunal militar. Además no fueron imputados varios supuestos

¹¹⁶⁸ Catherwood, Christopher. *Op. Cit.* Pág. 21.

¹¹⁶⁹ Simon, Reeva S. *et al.* Encyclopedia of the modern Middle East, Volumen 2, Richard W. Bulliet, Macmillan Reference USA 1996, page 642.

¹¹⁷⁰ Sarah Ehrlich. Farhud memories: Baghdad's 1941 slaughter of the Jews. BBC News. 1 June 2011 Last updated at 17:13.

¹¹⁷¹ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 197.

¹¹⁷² Ya'akov Meron. Why Jews Fled the Arab Countries. Middle East Quarterly. September 1995, Vol. II, n°3, pp. 47- 55 <<http://www.meforum.org/263/why-jews-fled-the-arab-countries>>.

colaboradores que eran de origen árabe. El acusado fue finalmente sentenciado a muerte y ejecutado en la horca.¹¹⁷³

El caso es que desde '*el farhūd*' se formaron en Iraq milicias armadas, y organizadas por el Mossad que establecieron una red de colaboradores en el territorio. El objetivo de estos grupos era en principio organizar una milicia judía de defensa y resistencia clandestina en contra de posibles agresiones.¹¹⁷⁴ Estos grupos vivían en la sombra y la comunidad judía iraquí en general desconocía su existencia. Sin embargo, la policía conocía sus operaciones, que consistían en la compra de armas para el movimiento. Eran por lo tanto grupos potencialmente peligrosos, capaces de presentar una amenaza a la seguridad del Estado iraquí.¹¹⁷⁵ Una vez comenzó la Guerra en Palestina en 1948, aumentó la sospecha entre los servicios de inteligencia iraquí, la prensa y la población, de que entre los miembros de la comunidad judía iraquí pudiesen estar infiltrados colaboradores del movimientos sionista.¹¹⁷⁶ Esta situación resultó en la persecución, arrestó y acusación de numerosos judíos iraquíes por el mero hecho de recibir correspondencia de Israel.¹¹⁷⁷ También se les impuso multas y sanciones, y restricciones en su movimiento. Los esfuerzos de la autoridades iraquíes por detener la amenaza sionista terminó en muchos casos en detenciones ilegales y procesos judiciales irregulares como el caso de Shafir Ades que perjudicó gravemente a la comunidad judía.¹¹⁷⁸

La llegada al poder de *Nūrī as-Sa'īd* en 1949 lejos de solucionar este problema lo agravó. El nuevo primer ministro comunicó al embajador británico en Bagdad que el gobierno iraquí deportaría a los judíos iraquíes si Israel no permitía el retorno de los refugiados árabes palestinos a su tierra.¹¹⁷⁹ Los ingleses rechazaron la propuesta y *Nūrī* ofreció a Londres realizar un intercambio de refugiados árabes palestinos por judíos iraquíes.¹¹⁸⁰ Estas propuestas fueron estudiadas por ingleses e israelíes pero nunca fueron tomadas en serio, especialmente después de la caída del gobierno de *Nūrī as-Sa'īd* en diciembre de 1949.¹¹⁸¹ Una vez *Nūrī as-Sa'īd* dejó el gobierno, el nuevo ejecutivo formado

¹¹⁷³ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 199.

¹¹⁷⁴ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 177.

¹¹⁷⁵ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 187.

¹¹⁷⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 123-125.

¹¹⁷⁷ *Ibid.*

¹¹⁷⁸ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 187.

¹¹⁷⁹ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 200. Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 125. Y en Ya'akov Meron *Op. Cit.* pág. 50. También en Phebe Marr. *Op. Cit.* Pág. 67

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 200.

por *Tawfīq as-Sūwāidī* levantó la ley marcial y terminó con la persecución que se había llevado acabo tanto contra los comunistas y judíos.

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para frenar el éxodo masivo de judíos que comenzó en esa misma época. Muchos judíos iraquíes de ideología sionista decidieron abandonar el país debido a las persecuciones y atentados terroristas, pero además muchos otros judíos decidieron seguir este camino a medida que la seguridad se deterioró. Autores como Esther Meir-Glitzenstein indican que desde mediados de 1948, la situación económica del país había empeorado, y esto llevó a muchos judíos de clase baja a buscar nuevas oportunidades en Israel, que ofrecía a todos los judíos el derecho de naturalización o aliyá.¹¹⁸² Es por eso que empresarios y comerciantes iraquíes vieron en peligro sus capitales y decidieron sacar las divisas del país antes de que el gobierno confiscase sus propiedades o su situación económica empeorase.¹¹⁸³ Desde el punto de vista iraquí, este éxodo se convirtió en un problema serio, ya que muchos viajaban ilegalmente, e intentaban cruzar la frontera sin ser supervisados por la autoridades. Éstas trataban de impedir la inmigración ilegal a otros países, pero los escasos recursos, y las extensas fronteras con otras naciones, hizo muy difícil el control de las fronteras.¹¹⁸⁴

La solución que adoptó el Parlamento iraquí entonces fue aprobar una ley conocida con el nombre de Ley de la Renuncia de la Ciudadanía, que permitía a los iraquíes judíos renunciar a su nacionalidad si lo deseaban. La ley que fue promulgada en el boletín oficial del gobierno, el 9 de marzo de 1950, y declaraba: *“El consejo de ministros tiene la potestad de desposeer [de la nacionalidad] a cualquier judío que, por propia elección y voluntad, desee abandonar permanentemente su nacionalidad e Iraq. Después de que haya firmado un formulario especial en la presencia de un funcionario nombrado por el ministro del interior... Esta ley permanecerá en vigor un año desde su promulgación y podrá ser cancelada en cualquier momento durante este periodo por decreto real que sería publicado en la Gazeeta oficial”*.¹¹⁸⁵

El gobierno iraquí pensó que esta ley permitiría a los judíos sionistas abandonar el país y estimó que solo una pequeña porción de la población se marcharía. Sin embargo,

¹¹⁸² Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 240.

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 240. UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE. Letter dated 19 March 1951 addressed to the Chairman of the Conciliation Commission by the Director General of the Ministry of Foreign Affairs of Israel. Distr. RESTRICTED. A/AC.25/IS.60. 4 April 1951. Original: English.
<<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/EC7C0F88AEF4204F85256CD4006F3F2A>>.

autores como Ya'akov Meron defienden la tesis de que esta legislación despojó a los judíos de su nacionalidad en 1950, ya que este proceso culminó en una serie de atentados con bombas contra varios comercios e instituciones judías en el país y la confiscación de los bienes de esta comunidad en 1951.¹¹⁸⁶ Esta teoría parece incompleta, si tenemos en cuenta que a finales de 1951, la policía iraquí descubrió a varios operativos sionistas trabajando para las organizaciones Haganah y Hehalutz que operaban en Iraq, y estuvieron involucrados en estos ataques. Varios miembros de estas organizaciones fueron acusados formalmente del ataque a la sinagoga “Mas’uda Shemtov”.¹¹⁸⁷ El juicio terminó con un sentencia de muerte para dos integrantes del grupo y una cadena perpetua para un tercero, ya que según el juicio, los acusados buscaban deliberadamente causar el pánico en la población y provocar su exilio.¹¹⁸⁸

Sin embargo, si observamos detenidamente la ley, los judíos que desearan quedarse en el territorio podían hacerlo sin problemas. Esta ley fue aprobada en el Parlamento y no vulneraba la Constitución, ya que como indica el artículo 5 de la misma: “*la nacionalidad iraquí será definida por una ley especial y se adquiere o se pierde de acuerdo con los términos de la misma*”. La ley especial, a la que se refiere el texto, es la Ley de la Nacionalidad Iraquí No. 42, que fue esbozada por oficiales británicos y aprobada por el Parlamento iraquí en 1924.¹¹⁸⁹ La ley buscaba abrir las posibilidades de naturalización para permitir que el mayor número de ciudadanos de origen iraquí y con pasaporte extranjero (turco/persa) pudiesen adquirir la nacionalidad iraquí.¹¹⁹⁰ Una vez aprobada la ley comenzó la expatriación en coordinación con el Estado de Israel. El gobierno israelí aceptó colaborar en el proceso, y los judíos iraquíes tuvieron la posibilidad de vender sus bienes y llevarse su capital en su viaje. El problema surgió una vez iniciado el proceso; la evacuación se ralentizó considerablemente debido a que Israel procesó los permisos de aliyá o de concesión de la nacionalidad israelí muy lentamente.¹¹⁹¹ El gobierno iraquí estaba impaciente por concluir el proceso que estaba siendo retrasado por la lentitud de los servicios de inmigración israelíes. Esta situación llevó

¹¹⁸⁶ Ya'akov Meron, 1995. Y en 1950–1951 Baghdad bombings. From Wikipedia, the free encyclopedia. última modificación el 7 de noviembre de 2012 a las 21:23.

¹¹⁸⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹¹⁸⁹ Saleh, Zainab. “On Authenticity and Exclusion: The First Iraqi Nationality Law of 1924”. Center for Middle East Studies. Berkley University. March 3, 2011. <<http://cmes.berkeley.edu/news/lectures/authenticity-and-exclusion-first-iraqi-nationality-law-1924>>.

¹¹⁹⁰ Paolo Parolin, Gianluca. *Citizenship in the Arab World: Kin, Religion and Nation-state*. Amsterdam University Press. 2007. Pág. 83. Saleh, Zainab. On Iraqi Nationality: Law, Citizenship, and Exclusion. Arab Studies Journal 21.1 (Spring 2013). Pág. 56.

¹¹⁹¹ Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 254.

a *Nūr as-Sa'īd*, re-elegido de nuevo como primer ministro en septiembre de 1950, a acelerar el proceso de retorno y evacuación.

A medida que el plazo dado por las autoridades iraquíes para realizar la expatriación llegaba a su fecha límite (el plazo fue de una año aproximadamente desde mayo de 1950 hasta marzo de 1951), la represión y las condiciones de los inmigrantes judíos empeoraron.¹¹⁹² Cuando todavía faltaban alrededor de unos 64,000 judíos para abandonar el país, el gobierno decidió aprobar una ley orgánica el 15 de marzo en el Parlamento, que restringió la cantidad de dinero que podían sacar del país, y confiscó las divisas y propiedades de la comunidad judía. Es posible argumentar que esta legislación vulnera derechos básicos y fundamentales como el artículo 6 de la Constitución que decía: “no habrá diferenciación en la ley sobre los derechos de los iraquíes, independientemente de las diferencias que puedan existir en lengua, raza y credo”¹¹⁹³, y el artículo 7: “no habrá violación o interferencia con la libertad personal de cualquiera de los habitantes de Iraq. Ninguno de ellos podrá ser arrestado, detenido, condenado u obligados a cambiar su lugar de residencia, u obligados a servir en las fuerzas armadas, si no es conforme a la ley.”¹¹⁹⁴ Creo que es especialmente relevante la última frase dado los hechos que rodearon a la expatriación de muchos judíos durante este periodo. Por lo tanto el gobierno de *Nūr as-Sa'īd*, el sistema judicial y el Tribunal Supremo fallaron a la hora de proteger los derechos fundamentales de muchos ciudadanos judíos.

El regente ‘*Abd al-Īlah* y *Faīṣal* II afrontó los problemas internos con mano dura y en general la represión sobre las minorías y la oposición política aumentó considerablemente. Si bien hubo momentos precisos donde el sistema respetó las libertades civiles, la nota general fue, como hemos podido observar, un paulatino deterioro de los derechos de los ciudadanos, en especial las minorías. A nivel político, los partidos políticos disfrutaron de libertad en periodos breves, pero estos periodos fueron breves y terminaban abruptamente con la dimisión del primer ministro y la reinstauración de los antiguos sistemas de control y represión por parte de la monarquía. Este es el caso, por el ejemplo, del gobierno de *Tawfīq as-Sūwāīdī* quien abolió la ley marcial en 1944, permitió la legalización de los partidos políticos,¹¹⁹⁵ liberó a varios presos políticos y modificó la ley

¹¹⁹² Meir-Glitzenstein, Esther. *Op. Cit.* Pág. 250.

¹¹⁹³ Texto de la Constitución iraquí de 1925.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*

¹¹⁹⁵ El Partido Democrático Nacional o *ḥizb al watani al demoqrati*, el Partido de la Independencia o *ḥizb al-istiqlāl* y el Partido Comunista Iraquí (IPC). Ya'akov Meron, 1995. *Ibid.*

electoral.¹¹⁹⁶ Aún así tuvo que dimitir debido al poco apoyo que recibió de la casa real en momentos difíciles como el conflicto con Israel. También es sin duda relevante el caso del gobierno del primer ministro, *Faḍil al-Yamaḥ*, en 1953, ya con *Faṣal II* como monarca, quien intentó realizar una reforma profunda de la económica y la administración pero encontró una resistencia total del Parlamento que estaba dominado por terratenientes y los funcionarios sunníes que controlaban la burocracia. No pudo mantener los apoyos políticos necesarios y tuvo que dimitir.

Finalmente, la monarquía sería derrocada por un golpe de Estado liderado por el general del ejército, *'Abd al- Karīm al-Qasīm*. Este general, desconocido para la mayoría de los iraquíes, lideró una rebelión militar contra la monarquía el 14 de julio de 1958 que terminaría con la ejecución del rey *Faṣal II*, y la mayoría de los miembros de la familia real y varios miembros de su gobierno entre ellos el mítico político iraquí, *Nūrī as-Sa'īd*.¹¹⁹⁷ El general *Qasīm* con el apoyo de varios oficiales del ejército “*abolió la monarquía, suspendió la constitución y disolvió el parlamento*”¹¹⁹⁸ e inició una revolución en Iraq que como muchos de sus predecesores en otros países pretendía terminar con la tiranía de la clase gobernante, el dominio poscolonial occidental y el subdesarrollo económico y social que sufría el país.

12.5. Las relaciones anglo-iraquíes después de la caída de la monarquía *ḥāshimī*.

El golpe de Estado del 58 desembocó en un proceso de revuelta popular que terminó en el saqueo y quema de residencias e instalaciones británicas y occidentales. Por ejemplo, se quemó la Embajada británica en Bagdad y fue asesinado el *attaché* británico de seguridad durante el incidente. Los saqueos y violencia que se produjeron durante el golpe parecen que fueron más el fruto del caos y la confusión que se generó durante el golpe que un plan premeditado por los golpistas.¹¹⁹⁹ Aun así, lo que está claro es que los servicios de inteligencia británicos fallaron a la hora de prever el golpe y más importante todavía, los intereses, personal y empresas británicas en Iraq estaban en peligro. El general golpista *'Abd al-Karīm al-Qasīm* anunció horas después del golpe su posesión del cargo como primer ministro, y aprovechó la ocasión para anunciar la abolición de la unión árabe entre Iraq y

¹¹⁹⁶ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pág. 114.

¹¹⁹⁷ Una de las personalidades políticas más cercanas a la monarquía y que sin duda fue clave en la caída de la monarquía fue *Nūrī as-Sa'īd* quien se beneficiaría políticamente de la inestabilidad que vivía el país y participó en muchas de las iniciativas y decisiones que tomó el parlamento y el monarca y que fueron criticadas duramente por los Oficiales Libres. Marr, Phebe. *Op. Cit.* Pág. 85.

¹¹⁹⁸ Brown, Nathan. *Op. Cit.* Pág. 46.

¹¹⁹⁹ Roby Barrett. “Intervention in Iraq, 1958-1959.” The Middle East Institute. N 11. April, 2008. Pág. 5.

Jordania, proyecto que buscaba crear un reino *ḥāšimī* unido y tenía el objetivo de contrarrestar el proyecto de 'Abd al-Yamāl an-Nāṣir de crear una unión árabe entre Siria y Egipto. *al-Qasīm* sin embargo decidió acercarse a la República Árabe Unida (RAU) aunque más tarde se distanció de ella por su rechazo de las políticas adoptadas por *an-Nāṣir*.¹²⁰⁰ Sin embargo, Londres temía que *al-Qasīm* llevara a cabo un proceso de expropiación como el que había realizado 'Abd al-Yamāl an-Nāṣir en Egipto dos años antes y que llevó a la nacionalización del canal de Suéz en 1956. Además, veía cómo el pacto de Bagdad que Londres organizó para unir a varios países árabes en contra del comunismo estaba desmoronándose. El gobierno dirigido por el conservador, Anthony Eden, manejó desastrosamente la Crisis de Suéz unos años antes, y ahora el gobierno liderado por Macmillan no podía permitirse cometer los mismos errores que su predecesor.

El primer ministro Eden dimitió como consecuencia de la crisis de Suéz y el nuevo primer ministro, Harold Macmillan, tuvo que buscar una solución al problema iraquí que permitiese a su gabinete reconducir las relaciones británicas con Iraq y todo Oriente Próximo. Una nueva ocupación militar parecía inminente y tanto Inglaterra como Estados Unidos mandaron tropas a la región para una posible intervención.¹²⁰¹ Sin embargo, no lo hizo y poco después se retiraron las tropas. Una pregunta obvia sería por qué Inglaterra no decidió intervenir como ya lo hiciese en el pasado en 1941 durante el golpe de estado de *Raṣīd Alī al-Kāṭilānī* para así restaurar la monarquía. Un respuesta posible puede encontrarse en las declaraciones de condena por parte de nuevo primer ministro, 'Abd al-Karīm al-Qasīm, que se disculpó oficialmente por la destrucción de la embajada y el asesinato de uno de sus miembros. Así mismo, *al-Qasīm* prometió terminar con los saqueos, respetar los acuerdos petrolíferos y proteger al personal británico en Iraq.¹²⁰²

El embajador británico en Iraq, sir Humphrey Trevelyan, informó a Downing street poco después del golpe que varios miembros en el nuevo gobierno habían demostrado su pesar por lo ocurrido durante las algaradas. El embajador mencionó la impresión que le habían causado recibido los nuevos líderes y según su percepción, sus intenciones parecían aspirar a una reforma profunda de la política y la economía del país, más que intentar realizar una unión con la República Árabe Unida.¹²⁰³ También el embajador indicó en su

¹²⁰⁰ O'Reilly, Marc J. *Unexceptional: America's Empire in the Persian Gulf, 1941-2007*. Lexington Books. 2008. Pág. 99. Mattox, Henry E. *Op. Cit.* Pág. 39.

¹²⁰¹ Mattox, Henry E. *Op. Cit.* Pág. 40.

¹²⁰² Roby Barrett. *Op. Cit.* Pág. 3.

¹²⁰³ CONCLUSIONS of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday, 24th July,

informe que el partido comunista había declarado públicamente que no apoyaba al nuevo régimen y que, por lo tanto, era recomendable mantener una actitud neutral o de “no compromiso” con el régimen.¹²⁰⁴ Sin duda, las declaraciones del nuevo gobierno calmaron los ánimos en Londres, que finalmente decidió no intervenir.

Si tenemos en cuenta estas declaraciones observamos que el embajador no menciona en ningún momento la posibilidad de tomar una acción bélica que permitiese restaurar la monarquía. Las promesas del nuevo régimen fueron desde luego pertinentes y ayudaron a calmar los ánimos, pero no explican plenamente por qué Inglaterra decidió abandonar a la monarquía y reconocer a la república.

En primer lugar, hay que considerar el gran costo que tendría la ocupación de Iraq y la experiencia negativa que supuso la intervención militar en Suéz. En segundo lugar, el hecho de que toda la familia real fue asesinada con mucho de los colaboradores. Así, los militares eliminaron cualquier posibilidad de restauración del antiguo régimen. Si Inglaterra intervenía de nuevo militarmente debería iniciar de nuevo un proceso de reconstrucción nacional desde cero, como el que se llevó a acabo en 1920-1925, que a pesar de tener éxito demostró ser costoso, lento, tedioso y lleno de dificultades y contratiempos. Finalmente, las relaciones diplomáticas y la producción de petróleo en países del Golfo Pérsico como Kuwait era estables (suficiente para sustituir el petróleo iraquí) e Inglaterra todavía mantenía buenas relaciones con Jordania e Israel que le permitían mantener una presencia en la región.

Todas estas consideraciones influyeron en el gobierno de Macmillan que adoptó una estrategia práctica y acomodaticia en vez de adoptar una actitud agresiva y beligerante. El gobierno de Macmillan, creyó firmemente que el nuevo dirigente *'Abd al-Karīm al-Qasīm* podría ser paulatinamente aislado de los movimientos de izquierdas que existían en Iraq como los comunistas, “*nasseristas*” o “*ba'azitas*”, y restaurar la relaciones entre ambas naciones. Así, por ejemplo, el embajador británico en Iraq, Humphrey Trevelyan, mencionó en un informe al gabinete: *“Por el contrario la negativa [de enviar armas] sería profundamente deprimente y desmoralizadora para los partidarios anti-comunistas de Qasim que quieren mantener los vínculos con Occidente. De hecho, podría tener el efecto de simplemente empujar a sí mismo Qasim al abismo comunista. Por lo tanto, el gobierno de Su Majestad considera que la acción que están*

1958, at 11 a.m. C.C. (58). CAB 128/32/64. July 1958. Pág. 5.

¹²⁰⁴ *Ibíd.*

tomando es en el mejor interés del Oriente Medio en su conjunto.”¹²⁰⁵ Inglaterra por lo tanto abandonó por completo a la monarquía que tanto había apoyado durante prácticamente cuatro décadas.

¹²⁰⁵ “Telegram from British Embassy Baghdad (Trevelyan) to FO,” April 28, 1959, No. 429 (Eq1071/21), PRO, FO 371/140957, p. 1. En Roby Barrett. *Op. Cit.* Pág. 4.

Third Part

The Occupation of the US led-Coalition Forces

“My fellow citizens, events in Iraq have now reached the final days of decision. For more than a decade, the United States and other nations have pursued patient and honorable efforts to disarm the Iraqi regime without war. That regime pledged to reveal and destroy all its weapons of mass destruction as a condition for ending the Persian Gulf War in 1991. Since then, the world has engaged in 12 years of diplomacy. We have passed more than a dozen resolutions in the United Nations Security Council. We have sent hundreds of weapons inspectors to oversee the disarmament of Iraq. Our good faith has not been returned.”

*George W. Bush's ultimatum to Iraq, March 17, 2003.*¹²⁰⁶

13.1. The Creation of a Constitution Under Occupation.

Therefore, the framework of the third part of this research is the war on Iraq, the American occupation that followed and the promulgation of a new Constitution. The war on Iraq raised a great deal of controversy among states, diplomats and experts on international relations and law. A simple way of presenting this controversy would be to say that the former state of Iraq did not launch an attack against the United States, but the claim of the U.S. government that the Ba'ath regime posed a great threat to the security of the United States (National Security Strategy 2002), triggering the supposed right of self-defence (Article 51 of the UN charter) were invoked to start a war against Iraq. The contradiction is clear; the U.S. government attacked Iraq because it represented an “imminent threat” to its national security even though Iraq did not initiate any military activity against the United States.¹²⁰⁷

In order to understand this controversy and to correctly interpret why the United States went to war against Iraq, it is necessary to understand the current international order and the dominant role of the United States in it. The study of this context is relevant because the adoption of a new Iraqi Constitution is a by-product of the toppling of

¹²⁰⁶ Bush, George W. A transcript of George Bush's war ultimatum speech from the Cross Hall in the White House. *The Guardian*. Monday 17 March 2003 21.22 EST.
<<http://www.theguardian.com/world/2003/mar/18/usa.iraq>>.

¹²⁰⁷ See Krieger, David. “The War in Iraq as Illegal and Illegitimate”. In Thakur, Ramesh and Pal Singh Sidhu, Waheguru (edit). *Iraqi Crisis and World Order*. The United Nations University, 2006. Pags. 381-396.

Saddām Ḥussein's regime. Since the end of the Cold War, the United States has reaffirmed its role and predominance in the world order, especially after the terrorist attacks of September 11, 2001.¹²⁰⁸ This research studies the effects of September 11th in reaffirming the absolute role and predominance of the United States in world politics as well as the establishment of new patterns of intervention in order to achieve the United States' goals in world affairs. The war on Iraq and the creation of a new state may be considered the beginning of a new pattern of American intervention based on a series of values that are highly questionable.

Since its occupation of Iraq, the United States has monopolized all the powers of the Iraqi state in order to create a pro-American Iraqi coalition government that shares its values, commitments and goals.¹²⁰⁹ As this research will show, the United States failed to develop a viable plan for the reconstruction of Iraq and, in many instances; the war's planners largely underestimated the difficulties and challenges that the reconstruction process entailed.¹²¹⁰ Actually, authors such as Andrew Arato assure that there was not plan when the first US commissioner for Iraq, Jay Garner arrived to Iraq in 2003 and Ali A.¹²¹¹ Allawi's book for instance pointed out that there was a *fundamental misunderstanding about the nature of Iraqi society and the effects on its decades of dictatorship*.¹²¹² Nevertheless further research is needed to understand what went wrong in Iraq and whether or not the United States thought that the creation of a new Iraq would be as smooth as the initial military campaign.¹²¹³ This research focuses on the reconstruction management process planned by the United States and implemented by the Coalition Provisional Authority (CPA) in Iraq.¹²¹⁴

The idea is simple: the United States wanted to create a new state based on what it considers to be necessary for Iraq. The new Iraqi Constitution plays a fundamental role in

¹²⁰⁸ Chomsky, Noam. *Hegemony or Survival. America's quest for global dominance*. Owl Books, New York, 2003. Dodge, Toby. *Inventing Iraq. The Failure of National Building and a History Denied*. Hurst & Company. London, 2003. And Said, Edward W. *From Oslo to Iraq and the Roadmap*. Bloomsbury. London, 2004.

¹²⁰⁹ Friedman, George. "Endgame: American option in Iraq. August 30th 2007. Strategic Forecast inc (Stratfor) <https://www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id=294563&selected=Analyses>.

¹²¹⁰ Bremer and McConnell. *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future Hope*. Simon & Schuster. New York. 2006.

¹²¹¹ Arato, Andrew. *Op. Cit.* (2009). Pág. 15.

¹²¹² Allawi, Ali. A. *Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*. Yale UP. Pg. 34.

¹²¹³ J. B. A. Bailey. "Over by Christmas": Campaigning, Disillusions and Force Requirement. The U.S. Army Writing Collection. September, 2005. <http://www.army.mil/professionalwriting/volumes/volume4/april_2006/4_06_3.html>

¹²¹⁴ *Ibid.*

the CPA's project for the reconstruction of Iraq and the creation of a new state. The CPA established the condition that the writing and adoption of interim Constitution (TAL) was a necessary requisite in order to return sovereignty to the Iraqi people.¹²¹⁵ Therefore, the constitutional process was limited by regulations preconceived by the CPA. Although the constitution was finally portrayed as an initiative regulated by the CPA but implemented by an Iraqi National Assembly after the January election in 2005 –under what I considered to be a blurred concept of partnership- the truth is that certain events behind the constitutional process, as well as other events during the reconstruction, entirely compromised this partnership and therefore created doubts about the legitimacy of the whole process.¹²¹⁶ Again, when we study the work of the CPA, we seem to be facing the same phenomenon we observed during the British occupation of Iraq. The country would become the ground for experimenting new forms of administration. Patrick Cockburn stated that *under whatever guise the period of the CPA represented an experiment in imperial rule, from the outset the project was doomed to as rapid failure as Arnold Wilson's attempt after World War I*.¹²¹⁷ The Americans as the British understood that it was impossible to impose direct rule over Iraq and therefore they needed to design new forms of control that would allow them to manage and monitor what was happening on the ground.

Thus, the creation and adoption of a permanent constitution responds to the necessity of creating a new state, which by definition will be weak. One must remember that the infrastructure under the new state was largely destroyed, not only because of previous wars and international sanctions, but also because of U.S. military mismanagement since the beginning of the occupation.¹²¹⁸ For example, the only ministry that was really protected by the U.S. led- Coalition forces was the Oil Ministry, while other state buildings were destroyed, looted or robbed.¹²¹⁹ The Iraqi Army and intelligence

¹²¹⁵ *Ibid.*

¹²¹⁶ See report "Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry." International Crisis Group. Middle East Briefing n° 19. Amman/Brussels, September 2005.

<<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3703>>. And Morrow, Jonathan. "Iraq's Constitutional Process II. An Opportunity Lost." United States Institute of Peace USIP. Special report n° 155. November 2005. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr155.pdf>>.

¹²¹⁷ Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pg. 17.

¹²¹⁸ Schmitt, Michael N. "The Law of Belligerent Occupation". Crimes of War Project. Special about the War on Iraq. April, 2003. <<http://www.crimesofwar.org/special/Iraq/news-iraq5.html>>. See also Human Rights Watch Report Coalition Forces Must Stop Iraqi looting. April, 2003. w York. HRW <<http://hrw.org/english/docs/2003/04/12/usint5597.htm>>. Also Feldman, Noah. *What We Owe to Iraq. War and the Ethnic of Nation Building*. Princeton UP. New Jersey. 2004. P. 126.

¹²¹⁹ For detail about the looting on ministries see "War and Occupation in Iraq". Specially: Chapter 1: Introduction. This report has been written and produced by *Global Policy Forum* and co-sponsored by thirty NGOs in June 2007. <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/occupation/report/1introduction.htm>>. About the

services were dissolved and the Iraqi economy, after years of war and sanctions, was incapable of managing the situation. The new Iraq state thus became incapable of functioning by itself, and therefore was rendered a dependency on the United States and its Coalition.¹²²⁰ This strategy allowed the US led-Coalition to prevent the creation of a strong and centralised state and ensure that the Constitution laid the ground for a federal state rather than the strong centralized state of previous regimes.

The United States had created a new political elite based on exiles and those Iraqis who complied with the plans of the reconstruction of the State. Paul Bremer formed a group of seven politicians or G-7: Ahmad al-Jalabī (Shiite), Iyād ‘Allāwī (Shiite), Māss‘ud Bārzānī (Kurdish), Jalāl Tālabānī (Kurdish), Nāṣir al-Jadārjī (Sunni), Ibrāhīm al-Ja‘afarī (Shiite), and ‘Abdu al-‘Azīz al-Hakīm (Shiite). Some of them were part of the Iraqi National Congress (INC), well known for their strong ties with Great Britain and the United States. Others as Ibrāhīm al-Ja‘afarī, ‘Abdu al-‘Azīz al-Hakīm, Māss‘ud Bārzānī, and Jalāl Tālabānī have a long record of resistance against Saḍḍām Ḥusṣaīn. Ibrāhīm al-Ja‘afarī, and ‘Abdu al-‘Azīz al-Hakīm had fled Iraq, and had finally settled in Iran where they formed, organized and developed their political parties with the help of the Ayatollah’s regime.¹²²¹ Māss‘ud Bārzānī, and Jalāl Tālabānī received assistance and support from the United States since the end of the First Gulf War.

These men were the core group of the new political elite that had flourished in Iraq, and since this group was formed, the process of appointing new politicians and creating

looting of the Oil Ministry see Riedlmayer, Andras. “Yes the Oil Ministry Was Guarded” Iraq War and Archeology (IW&A), May, 2003. <<http://iwa.univie.ac.at/oilministry.html>>.

¹²²⁰ "Dependency theory." Encyclopedia Britannica. 2008. Encyclopedia Britannica Online. 14 Oct. 2008 <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1082230/dependency-theory>>.

¹²²¹ Members as Ibrāhīm al-Ja‘afarī and Abdu al-‘Azīz al-Hakīm are active members respectively of *ḥizb al-da‘wa* and the Supreme Council for Islamic Revolution, SCIRI. These parties had developed strong links with the Iranian regime in Teheran, but as Rodger Shanahan had pointed out, the great competence that emerged amongst different Shi‘a oriented groups since the overthrow of Saḍḍām Ḥusṣaīn had moderate Dawa’s position in many issues regarding the implementation of an Islamic state, following the Iranian Islamic revolution as well as its ties with Iran. According to Shanahan: “*ad-da‘wa* has also been careful to portray itself as a genuinely independent Iraqi nationalist movement, particularly since the death of Ayatollah Khomeini removed a competing source of allegiance for party members. This independence has also been reflected in the party’s attitude to the US intervention in Iraq. Although the party met Zalmay Khalilzad, the US special envoy for Iraq, it refused to join any US-sponsored opposition group. Similarly, while it acknowledges the obvious realities of the US occupation (and participates in the IGC) al-Da‘wa also insists on the earliest possible transfer of political authority to Iraqis and the withdrawal.” Please see Shanahan, Rodger. “Shi‘a political development in Iraq: The case of the Islamic Da‘wa party.” Carfax Publishing. Taylor & Francis Group. Third World Quarterly, vol. 25, n°5. 2004. Pp 943-954. <<http://hahmadipersia.com/links/Al%20da'wa%20party%20of%20Iraq%202004.pdf>>. This list (G-7) is based on Bremer’s memories. Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 46.

new political parties has proven to be problematic. Paul Bremer explains in his book the difficulties of appointing a new political elite, which would represent the whole of Iraqi society under the premises established by the CPA (the CPA banned any person that had ties with the Ba'ath regime or Saḍḍām Ḥussaīn).¹²²² The character and representativeness of these new political groups need further analysis. There are questions that have remained unanswered such as: does the new Constitution reflect the will of all of the Iraqi society? Or what degree of representativeness did those in charge of writing the constitution actually have in Iraqi society?

Finally the method and speed in which the new Iraqi state and government were created fulfilled all the necessary conditions for Iraq to become a client state, dependent on U.S economic and military assistance. The continued presence of the United States in Iraq confirms this position and raises questions about the capacity of this new Iraq to become a sovereign nation and stand on its own feet in order to achieve peace, security and the rule of law.

This thesis posits that the new Iraqi Constitution has several problems of legitimacy due to: a) foreign occupation, b) Iraq is a society with a lack of contemporary democratic culture, c) and it is a highly polarized environment between those who support the Constitution and a democratic Iraq, and those who reject it because they consider it a product of foreign intervention. These three problems of legitimacy are the same problems we find in the al process under the British occupation. Thus, it is necessary to ask ourselves if the United States was trying to achieve the same goals that were accomplished by the British Empire during the 1920's. The British Empire used the constitutional process to create a new political system that enabled Britain to exercise control over the decisions of the new political elite appointed by the British government after the fall of the Ottoman Empire. This new system was characterized as highly centralized and controlled by a foreign King and the Sunni Arab community, which was just a minority in the country. On the other hand, the United States seems to be doing the same thing, but in order to achieve the same goal, it has chosen a completely different path than the British.

This time the United States decided that the best way to prevent the emergence of hard-core nationalist or radical Islamist groups was to create a new political elite that would accommodate the main supporter of the war against Saḍḍām Ḥussaīn, mainly Kurds and moderate Shi'ites who opposed the former regime. The only way to achieve this was favouring the creation of a federal and decentralized system that would divide political

¹²²² *Ibid.*

power between these two groups: the Kurds who have long waited to acquire full independence and regarded federalism as the only acceptable solution if they were to stay within Iraq, and the Shi'ites, who claimed to be a significant minority in the country but claimed to be politically unrepresented since the creation of Iraq by the British and many who were opponents to the former regime and exiles.

13.2. Main Focus of this Section:

This research focuses on two main topics that are directly related to the two main questions I have mentioned in the previous paragraph: a) the Iraqi constitutional process, and b) the new Iraqi Constitution.

A) The study of the Iraqi constitutional process seeks to discover if the constitutional process followed the necessary steps to become a legitimate constitutional process. According to several experts any constitutional process must follow certain procedures in order to be considered a legitimate process comprising the hopes and aspirations of the people. Thus this section focuses on the U.S occupation, and the mechanism envisioned by the U.S. government to initiate a constitutional process in Iraq.

B) The analysis of the new Iraqi Constitution approved by the Iraqi National Assembly and the Iraqi population after a national referendum held on October 15th, 2005. The study of the new Constitution is important because it defines the foundations of the new Iraqi state from the legal and political point of view, which are paramount for the reconstruction of Iraq.¹²²³ Constitutional experts often refer to the constitution as a fundamental step for the reconstruction of a state and a nation.¹²²⁴ The Iraqi constitution has the aim –like other constitutions around the world– to establish the very basic foundations of a new state (division of power, administration, justice, economy, political and civil rights and obligations). This study focuses particularly on the new political system

¹²²³ According to Paul Salem: “*The constitution is the defining document of any political system. It sets up the main institution of the policy, organizes the relationship between the population and the state, and decides the distribution of power and roles within the state.*” Salem, Paul. “Constitution Building in Iraq. Comparative Constitutional Patterns: Lesson for Iraq from the constitutions of Turkey, Iran, Lebanon and the Arab Countries. May 2005. A paper prepared and presented at Friedrich Naumann Foundation Conference. Niqas.org Amman, June 2005. <<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=113&id=608>>.

¹²²⁴ Samuels, Kirsti. “Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making”. Chicago Journal of International Law. V 6. N°2. Chicago. 2006. P. 2. Available at <<http://www.kirstisamuels.com/publications/Samuels%20Chicago%20Journal%20Int%20Law.pdf>> And Ghai, Yash and Guido Galli. “Constitution Building Processes and Democratization”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006. Stockholm, Sweden. P. 7. <http://www.idea.int/publications/cbp_democratization/index.cfm?renderforprint=1&>. Also IDEA Institute offers numerous research materials related to constitutional building processes around the world. <<http://www.idea.int/conflict/cbp/>>.

and institutions created for the new Iraqi state, the new mechanisms envisioned to organize the relationship between the population and the state, and the division of power and roles within the state established by the constitution.

13.3. The study of the Iraqi constitutional process.

Members of the Iraqi Constitutional Committee (ICC) drafted the new Constitution in order to replace the Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period (TAL).¹²²⁵ The drafting and adoption of a new Constitution was one of the major political and legal projects initiated by the Iraqi Governing Council and the Coalition Provisional Authority (CPA) in a joint effort to rebuild and create a new Iraqi state after the U.S. Coalition war on Iraq was declared accomplished on May 1st 2003.¹²²⁶ The CPA was therefore an American institution created by the United States' government to rule Iraq during the period of the occupation.¹²²⁷

Since the occupation started in March 2003, there have been different actors involved in the process of drafting a permanent constitution for Iraq: the U.S. led–Coalition forces, the U.S. administration, domestic Iraqi political circles and Iraqi mass media among others. All these actors considered the adoption of a democratic constitution to be a key element for the reconstruction of Iraq.¹²²⁸ Nevertheless, a large portion of the Iraqi population and political elites did not consent to the occupation. This lack of agreement was clear among political leaders and Iraqi citizens who boycotted the whole political process, including the drafting of a new constitution.¹²²⁹ One of the great challenges that the new Iraqi Constitution had to face was the profound ethnic-religious division that surfaced in Iraq as a consequence of the occupation.

The constitutional process was not a genuine political procedure initiated by a truly independent Iraqi government. It took place in two different stages. The first one began with the U.S. led–Coalition occupation in March 2003 and ended with national elections and the creation of a Transitional National Assembly (TNA) in January 2005. During this

¹²²⁵ “Iraqi Constitution.” Wikipedia.org. Last modification 23rd September, 2007.
<http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Iraq>.

¹²²⁶ See article: “Bush declares victory in Iraq.” *BBC news*. May 2nd, 2003.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989459.stm>.

¹²²⁷ Halchin, L. Elaine. “The Coalition Provisional Authority (CPA): Origins, characteristics, and Institutional Authorities.” Congressional Research Service (CRS). The Library of Congress. Order code RL32370. April, 2004. P. 5. <<http://www.fas.org/man/crs/RL32370.pdf>>.

¹²²⁸ Morrow, Jonathan. *Op. Cit.* P. 4. 20.

¹²²⁹ Dann, Philipp & Zaid Al-Ali. “The Internationalized Pouvoir Constituant”. Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor. In: Max Planck Yearbook of UN Law, Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006. P. 12-13.

period, the occupation authorities set up the main framework of the Iraqi constitutional process with the collaboration of some U.S. appointed Iraqi politicians.¹²³⁰ The second stage began with the formation of a National Assembly after the January 2005 elections and ended with a national referendum in order to approve the new Iraqi Constitution in October 2005. The National Assembly had the task of designing the Constitution.¹²³¹

The Iraqi Constitution is the result of a complex transition period engineered by the U.S.-led Coalition forces, and this thesis examines among, other issues, the whole process behind the constitutional design. The study of the Iraqi constitutional process aims to demonstrate the lack of legitimacy of the constitutional process. The study of the Iraqi constitutional design is of paramount importance because as United Nations experts and specialists on peace-building operations have pointed out, the success of constitutions in countries suffering violent conflicts and difficult transitions is not based only on the content of the constitution itself or the new political system it defines, but also on the growing importance of the constitutional process itself, e.g., *how* the constitution was planned, drafted and approved.¹²³² These experts consider “participatory constitutional processes” as an opportunity for “social dialogue” among all the parties involved in the political reconstruction of the country¹²³³.

This constitutional design approach based on “participatory constitutional processes” and “social dialogue” highlights that the constitutional process ideally would provide a forum where negotiations about sensitive issues can take place: it can provide political education for the population on the values that are intended to be implemented (e.g., democratic values); it can start a social dialogue process capable of reconciliation; and it can create a common vision of the state based on consensus.¹²³⁴ Therefore, the new Iraqi constitutional process can play a critical role in promoting peace and stability through constitutional design and consensus-building. Thus the question arises: How did the CPA manage the creation of a new political elite, and what weight had previous commitments with the United States (semi-independent Kurdish community or Iraqi exiles) influence the values and political theory introduced in the Constitution?

The third part of this thesis is divided into six (five) chapters; each one covers an

¹²³⁰ *Ibid.*

¹²³¹ *Ibid.*

¹²³² Samuels, Kirsti. *Op. Cit.* p. 5. And Ghai, Yash and Guido Galli. *Op. Cit.* pp. 13-16.

<http://www.idea.int/publications/cbp_democratization/index.cfm?renderforprint=1>. Also IDEA Institute offers numerous research materials related to constitutional building processes around the world. <<http://www.idea.int/conflict/cbp/>>.

¹²³³ Samuels, Kirsti. *Op. Cit.* p. 5.

¹²³⁴ *Ibid.*

issue directly related to the Constitution and its formulation process. Chapter 10 studies the new U.S. Foreign Policy after September 11th and how the attempt to expand U.S. control over the Middle East is related to the Iraqi War and the Iraqi constitutional process. The effort to establish democracy in Iraq is one of the most controversial issues regarding this process. Is the United States promoting democracy in Iraq? What are the objectives of the United States in Iraq and the rest of the region?

This chapter analyses the goals of the United States in Iraq, and how the United States legitimized the drafting of a new Constitution based on the concept of Nation-Building and implementation of democracy in Iraq. It also focuses on current theories regarding constitutional studies and constitutionalism, state, nation, and constitution building. These theories are needed to correctly analyse the new Iraqi constitution through the state, nation, democracy and consensus-building approach. Special attention will be given to theories regarding constitutional design in order to outline basic factors that should be taken into consideration when designing post-war constitutions.

Chapters 11 and 12 investigate the work of the Coalition Provisional Authority regarding the constitutional process: the creation of an interim Government, the election of January 30, 2005, the creation of a National Assembly, and the election of a Constitution Drafting Committee (CDC). It also studies how sovereignty was transferred to the Iraqi political leadership and analyses the creation of the provisional Constitution or TAL by the Coalition authorities. It also studies the constitution-making process, and how this process helped to create reconciliation and consensus in Iraq.

Chapter 13 provides an analysis of the new Iraqi Constitution. The main purpose is to understand the basic principles of the state and the nation. This section would be divided into two parts according to the constitutional text. The first part deals with technical aspects of the constitution. This section studies the new political system and institutions created for the new Iraqi state, the new mechanisms envisioned to organize the relationship between the population and the state, and the division of power and roles within the state established by the Constitution.

The second part focuses on a description of specific aspects. This section studies the new identity of the Iraqi state based on its complex social structure. It focuses on the decentralization of the state, and it will evaluate the status of individuals and their rights and freedoms as set by this Constitution. The aim is to define the parameters of the new Iraqi nation in order to compare these parameters with other constitutions in the region.

The last chapter is the conclusion and discusses the lessons we can learn from the

British experience and the problems, challenges and achievements that the new Constitution has accomplished since its implementation. This chapter reviews the latest developments in the new Iraqi government, and assesses the measures taken by the government in implementing the principles and postulates of the new constitution. The main question here is to evaluate whether the new Constitution is providing what it was designed for, and identify problems or possible amendments discussed by the political elite and social society.

13.4. Exposing the relationship between the Bush Doctrine and the War in Iraq: National Security Doctrine or Regime Change Strategy?

This third part studies the new Constitution of Iraq, which was drafted and approved after the U.S. led–Coalition occupation of Iraq in 2003. In order to properly understand the context under which the Constitution was drafted, it is necessary to comprehend the reasons behind the war on Iraq and the American occupation that followed. The US president George W. Bush, as a result of the terrorist attacks on September 11th, introduced a new national security strategy to fight American enemies around the world. The so-called “War on Terror” had immediate consequences in the Middle East and other countries around the world and, ultimately, was the official rationale behind the occupation of Iraq.¹²³⁵ The Bush Doctrine is the term commonly used to describe *the Nation Security Strategy of the United States* published on September 20th, 2002.¹²³⁶

This doctrine introduces “power” as a clear mean to defend the U.S. from this new threat and according to it: “*create a balance that favors human freedom.*”¹²³⁷ According to his theory America’s “*unparalleled military strength and great political and economic influence*” might be put into practice in two complementary ways.¹²³⁸ The first way is to the realist power theory¹²³⁹, which has raised considerable criticism among political scientists and legal

¹²³⁵ Nafeez Mosaddeq Ahmed. *Behind the War on Terror. Western Secret Strategy and the Struggle for Iraq*. New society Publisher. 2003. P, 243-244.

¹²³⁶ Please see “Bush Doctrine” Wikipedia.org. 23 September, 2007 (last modification).
<http://en.wikipedia.org/wiki/Bush_Doctrine>.

¹²³⁷ George W. Bush. “The National Security Strategy of the United States of American.” The White House. September 2002. P, 3. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>.

¹²³⁸ See Ibid. And there is an excellent compendium of George W. Bush’s speeches at tribal Messenger.org.
<<http://www.tribalmessenger.org/security.htm>>

¹²³⁹ please see Robert O. Keohane. “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond.” In Viotti, Paul and Kauppi, Mark V’s *International Relations Theory. Realism, Pluralism and Beyond*. Longman Publishers, 3rd ed. 1998. P, 169.

scholars studying U.S. foreign policy:¹²⁴⁰ the launch of preventive –and not preemptive– strikes against potential enemies of the United States.¹²⁴¹

The implications of this theory in international politics and law are tremendous, but the bottom line is that the threat of “terrorist” and “rogue states” using the latest technology provided the motivation for a global hunt for Islamic radicals and terrorist groups against U.S. interests around the world. This international mission targeted during the past years (2002-2006) several radical Islamic groups around the world in places such as Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, Jordan and Egypt as well as other groups in the Gulf region. According to Bush, the “War on Terror” would be against rogue states, which seek WMD and foster radical terrorist groups.¹²⁴²

The second aspect introduced by the Bush Doctrine is the ideal utilization of power as a means of implementing democracy in countries that are considered to be “rogue”, “failed” or harboring “terrorist” states.¹²⁴³ The promotion of democracy in the Middle East has become one of the principal U.S. foreign-policy goals in order to strengthen United States efforts to eliminate terrorism. Therefore, the use of military power should be complemented with the promotion of democracy in those regimes where authoritarian or totalitarian regimes had flourished.

One of the main loopholes is that the president Bush lacks a formal definition of democracy, but it can be argued quoting from the ideas gathered in the Bush doctrine, that the US president has an idealist, and neo-liberal approach to democracy. He presents

¹²⁴⁰ Contributors are International Progress Organization staff and the book was edited by Köechler, Hans. *The Iraq Crisis and the United Nations*. Power politics vs. International Law. I. P. O. Vienna. 2004. P, 3.

¹²⁴¹ The difference between these two concepts regarding war and conflict is: preventive is based on the perception that an enemy is planning to attack you even though there are not solid or objective fact to prove this threat. In the other hand, pre-emptive is based on the fact that your enemy is making moves that suppose an imminent threat to your security. Lawrence Freedman, Professor of War Studies, Kings College in London wrote: “Prevention is cold blooded: it intends to deal with a problem before it becomes a crisis, while preemption is a more desperate strategy employed in the heat of crisis.” Freedman, Lawrence. “Prevention, Not Preemption”. *The Washington Quarterly* - Volume 26, Number 2, Spring 2003. Pp. 105-114. This definition and other related to this topic can be found at US-Iraq_procon.org:<<http://www.usiraqprocon.org/bin/procon/procon.cgi?database=5-M-Subs9.db&command=viewone&op=t&id=13&rnd=616.8930823116809>>.

¹²⁴² George W. Bush. “The National Security Strategy of the United States of American.” *Op. Cit.* P, 18.

¹²⁴³ The definition used here as idealism its base on two general ideas. The first one is “one who sees such values or human preferences as justice or desire for world peace as potentially decisive and capable of overcoming obstacles to their realization” and, the second definition see idealist as one who “considers ideas as having important casual-effects as opposed to others who see power or material factors as being the determinants of political outcomes” (Viotti and Kauppi, 1999: 480). Judith Goldstein and Robert O. Keohane complement this definition base on ideas versus materialism and regard “ideas” as the medium through which communication and understanding is accomplish. These authors mention that: “we seek to show that ideas matter for policy, even when human beings behave rationally to achieve their ends. [...], actions taken by human beings depend on the substance quality of available ideas, since such ideas help to clarify principles and conceptions of casual relationship, and to coordinate human behaviour.[...] Hence [we] criticize approaches that deny the significance of ideas, but do not challenge the premise that people behave in self-interest and broadly ration ways” (Goldstein and Keohane in Viotti and Kauppi, 1999: 298).

democracy as a model for national success along with freedom and free-enterprise. George W. Bush states that: “*Democracy and economic openness are the best foundations for domestic and international stability and order.*”¹²⁴⁴ He also bases this model on American social idiosyncrasy and experience in history. The United States is a “multi-ethnic democracy” that confirms the possibility of “many heritages and faiths” to live in peace.¹²⁴⁵

What it is relevant about George W. Bush’s doctrine is that invokes the same justification used by the British Empire to occupy Iraq in 1914. In both cases the final goal was the promotion of freedom and democracy Iraq in despite of the fact the real reasons behind the occupation of Iraq in 2003 are significantly different from the motives that led to the British occupation of Iraq in 1914. The British began with the occupation of Basra in 1914 (and later on the rest of the country) as a preventive move against the Ottoman Army in the First World War. The British Empire considered the sea route to India to be the most valuable route of the Empire with great economic and political significance.

However, the Persian Gulf was one of the weakest points in this route, which stretches from the Mediterranean sea to India and, since decades or perhaps centuries, the British Empire had worked restlessly to strengthened its influence in the region. The British Empire established a number of key alliance among tribal leaders and sheikhs in order to curb the Ottoman influence in Iraq and the rest of the Middle East, but after having said that, it is undeniable in retrospect that the British interests in Iraq were also related to economic and political expansion of the empire.

Finally, it is worth mentioning that in both cases Iraq did not attack any of the British or the United States. The British Empire justified its colonial enterprise in Iraq as an act of liberation rather than occupation or colonization and this is a clear similar point with the US led-Occupation in Iraq. The Bush administration has always argued that the occupation of Iraq sought to free the country from *Saddām Ḥussāīn*’s dictatorship and therefore he never wanted to occupy Iraq indefinitely. This next chapter analyses the *casus belli* against Iraq and to some extent how the reasons and motives behind the U.S-led Coalition do not differ as much as we may think from the British’s interest and motives to occupy Iraq, almost one hundred years before.

¹²⁴⁴ George W. Bush. “The National Security Strategy of the United States of American.” *Op. Cit.* P, 15.

¹²⁴⁵ *Ibid.* P, 3.

13.5. Engineering Regime Change Through Military Intervention: Nation-Building, Client State-Building, or Creating a Client State through Nation-Building?

George W. Bush's realist and idealist approaches were applied in the case of the War on Iraq. The War began in March 2003 and the main objectives of operation "Iraqi Freedom"¹²⁴⁶ were, according to Bush to overthrow Saḍḍām Ḥuṣṣaīn's "failed" regime, to find the Weapons of Mass Destruction (WMD), and to create a democratic, united and pluralistic Iraq.¹²⁴⁷ The Iraqi president, Saḍḍām Ḥuṣṣaīn, was portrayed as the most anti-democratic president, the Hitler of the Middle East¹²⁴⁸, and was formally accused of being an imminent threat to United States and Israel due to his alleged connections with al-Qaida members responsible for 9-11.¹²⁴⁹ Since the early days of the war, the Bush administration, the Republican Party as well as the US intelligence community had managed to create an image of a Ba'ath regime working hand-in-hand with al-Qaida for decades. A supporter of this thought was former Secretary of State Colin Powell who consistently reinforced this connection.¹²⁵⁰

Now, in retrospect, it has been revealed that these links and threats posed by Saḍḍām Ḥuṣṣaīn were exaggerated. The threat of WMD, as well as the connection of Saḍḍām Ḥuṣṣaīn with al-Qaida has been proved to be based on falsified and manipulated evidences.¹²⁵¹ Therefore the war on Iraq can be considered as an illegitimate war,

¹²⁴⁶ George W. Bush and Prime Minister Tony Blair declared during March 16th 2003-meeting in the Azores Islands- that the main objective of operation "Iraqi Freedom" was to overthrow Saḍḍām Ḥuṣṣaīn's regime and create a democratic, united and pluralistic Iraq. According to these leaders "we will uphold our responsibility to help the people of Iraq build a nation that is whole, free and at peace with itself and its neighbors. We support the aspirations of all Iraq's people for a united, representative government that upholds human rights and the rule of law as cornerstones of democracy." "Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair on Iraq." April 2003. Belfast, North Ireland. US Department of the State. <<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/19406.htm>>. Also see Bodansky, Yossef. *The Secret History of the Iraq War*. Regan Books, New York, 2004. P, 242. The operation officially began on March, 20th, 2003 although the authorization from Congress came in a Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq. This resolution gave the power to the president to use any means necessary to achieve this objective.

¹²⁴⁷ Bodansky, Yossef. *Op. Cit.* P, 242.

¹²⁴⁸ Robert Fisk. "The Wartime deceptions: Saddam is Hitler and Is Not about Oil". January, 2007 and published by The Independent UK. Commondreams.org news center. <<http://www.commondreams.org/views03/0127-06.htm>>.

¹²⁴⁹ Chomsky, Noam. *Op. Cit.* P, 3.

¹²⁵⁰ Colin Powell was nominated by George W. Bush as the Secretary of the State and served from 2001 to 2005. His resignation seems to be apparently connected with "differences" about the method used by the US Administration to fight the War on Terror. Collin Powell. Wikipedia.org. This page was last modified in 22nd of January, 2007.

¹²⁵¹ About the WMD please see Charles Duelfer's report on Weapons of Mass Destruction. Available at the CIA webpage <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/index.html>. Under the title "Comprehensive report: DCI Special Advisor Report on Iraq's WMD". CIA. September, 2004. The document itself is too long and I suggest reading two press articles published in Internet. "Report: No WMD Stockpiles in Iraq." October 7th, 2004. CNN. *International*.

orchestrated by the US and UK intelligence agencies to justify the policy of President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair. In this regard I consider the testimonies of Scott Ritter –UN Weapons Inspector in Iraq with UN Special Commission (UNSCOM) during 1991-1998– to be particularly revealing: *“The CIA was designated as the principal implementer of this policy. Therefore, when one looks at the March 2003 invasion of Iraq and the subsequent removal from power of the government of Saḍḍām Ḥusṣaīn, the only conclusion that can be reached is that the CIA accomplished its mission. Iraq was, in fact, a great intelligence victory, insofar as the CIA, through its manipulation of the work of the UN weapons inspectors and the distortion of fact about Iraq’s WMD programs, maintained the public perception of an armed and defiant Iraq in the face of plausible and plentiful evidence to the contrary. We now know that both the US and UK intelligence services had, by July 2002, agreed to ‘fix the intelligence around policy’. But the fact remains that, at least as far as the CIA is concerned, the issue of ‘fixing intelligence around policy’ predates July 2002, reaching as far back as 1992 when the decision was made to doctor the intelligence about Iraqi SCUD missile accounting, asserting the existence of missiles in the face of UNSCOM inspection results which demonstrated that there were none.”*¹²⁵²

At this point, the U.S. with the support of U.K. and other nations, which formed the Coalition forces, decided to engineer regime change through military intervention, despite strong opposition of the permanent members of the Security Council.¹²⁵³ This unilateral approach is not new amongst American neo-conservative politicians, as Toby Dodge argues. The ideas and thinking behind the Bush Doctrine was a result of George H.W. Bush’s presidency in 1992.¹²⁵⁴ For instance, Dodge explains that during that time, Dick Cheney was Secretary of Defense, and back then, he gathered a team to study the geopolitical strategy that the U.S. should follow after the end of the Cold War.

This team concluded that the U.S. should endeavor in its unilateral dominance of the international system and gathered all this advice in a report called the Defense Planning Guidance, which was supervised by Under Secretary of Defense for Policy, Paul

<<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/06/iraq.wmd.report/>>; and “CIA’s final report: No WMD found in Iraq.” April 25th, 2005. MSNBC. <<http://www.msnbc.msn.com/id/7634313/>>. About the connection between al-Qaida and Saddam Hussein please see Walter Pincus. “CIA learned in ’02 that Bin Laden had no Iraqi Ties, Report Says.” Washington post. September 15th, 2006. P.A14. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/14/AR2006091401545.html>>. Also see Chesterman, Simon. *Op. Cit.* P. 92. Finally about the falsification of data and intelligence report see: Neil A. Lewis. “Libby Guilty of Lying in CIA Leak Case.” March 6th, 2007. The New York Times. <<http://www.nytimes.com/2007/03/06/washington/06cndlibby.html?ex=1330837200&en=1bb94ee632b66a01&ei=5088&partner=rssnyt&cmc=rss>>

¹²⁵² Ritter, Scott. *Iraq Confidential: The Untold Story of America's Intelligence Conspiracy*. GBR: I. B. Tauris & Company, Limited, 2005. London. P, 291.

¹²⁵³ Please see Robert S. Litwak. “Non-proliferations and the Dilemmas of Regime Change.” Woodrow Wilson Center. December-January 2003-2004. <<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/survival2.pdf>>.

¹²⁵⁴ Dodge, Toby. *Op. Cit.* P, XVII.

Wolfowitz.¹²⁵⁵ This text, which could be considered as an antecedent of the Bush Doctrine, recommended the administration to “distance [itself] from the standing multilateralism of the United Nations and rely on ad hoc coalition[s] of the willing.”¹²⁵⁶ According to this report the United States should stop the proliferation of WMD in weaker states and third world countries.

These ideas were considered too extreme and burdensome during that period but emerged anew after September 11th. Following Dodge’s arguments, the Bush doctrine is a new attempt to “codify” changes in international relations in the post-Cold War era. He argues that the Bush Doctrine represents the biggest blow to the concept of sovereignty in the developing world: “ultimately the Bush Doctrine is an attempt to return to the pre-Woodrow Wilson international system, where the right of sovereignty has to be earned.”¹²⁵⁷ If we consider this to be true, we could argue there is a direct connection between both occupations. The British delayed as much as they could the creation of a sovereign state in Iraq because they needed to find a king that would accept British influence in Iraq, while the United States did all they had in their hands to delay the return of sovereignty to the Iraqi people because they did not have a political leadership capable of creating a new model of the state that had to some extent benefit U.S. interests in the region. Therefore the evolution and resolution of the war in Iraq is paramount to settle and codify a new system of international interventions. According to Dodge: “if successful (the war in Iraq) it could result in the imposition of coherent model for Post-Cold War international relations across the world. If it fails, the result could be a rapid curtailment of America’s international ambitions and a drastic scaling back to its commitments.”¹²⁵⁸

Therefore, if we take into consideration this argument, the Bush Doctrine justifies through national security concerns the use of force in foreign countries to engineer regime change. It is necessary to remember here that Iraq was not as much of a threat to the United States as it was important from a strategic and economic point of view. Iraq is located in the heart of the Middle East. Mesopotamia lies between Syria and Iran, two regional powers, which had traditionally opposed the growing influence of the United States in the region.¹²⁵⁹ For instance, these two nations have declared publically and off the record their resistance to recognize Israel as a sovereign nation, and both countries have

¹²⁵⁵ *Ibid.*

¹²⁵⁶ *Ibid.*

¹²⁵⁷ *Ibid.* P, XVI.

¹²⁵⁸ Dodge, Toby. *Op. Cit.* P, XIX.

¹²⁵⁹ Eyal Zisser. “Syria and the united States: Bad Habits Die Hard”. The Middle East Quarterly. Summer 2003. Vol. X. N° 3. <<http://www.meforum.org/article/555>>. Richard Roth. “U.S. Official on U.S. Relations with Iran”. Middle East Policy Council Conference. Federation of American Scientists. December, 2000. <<http://www.fas.org/news/iran/2000/iran-001212.htm>>.

been accused of supporting terrorist groups and operations in the region.¹²⁶⁰

The occupation of Iraq breaks the possibility of creating a possible arch of alliances or cooperation amongst these three nations: Syria, Iraq and Iran. This principle that could be summarized as the principle of divide and rule, was followed by the British Empire in its post-colonial approach to the Middle East. The British tried to prevent the creation of a united Caliphate among the leading countries in the Middle East as British records shows. The British feared the creation a Sunni Caliphate that would unite Syria, Iraq, and Palestine and therefore weaken the British position in the Middle East and in the Persian Gulf. The same argument can be applied nowadays with Iran and the prospect of a possible expansion of the Islamic Republic in Iraq, Syria and Lebanon.

This policy is closely related to US interests in keeping its zone of influence in the region. Since the Iraqi invasion of Kuwait, Saddām Ḥussaīn's regime represented a menace to the security, stability and development of the oil trade in Iraq as well as in several countries in the Persian Gulf area: Kuwait, Saudi Arabia, Qatar and United Arab Emirates –all allies to the U.S.¹²⁶¹ If we take into consideration these factors, the Bush administration had two main options to deal with the Iraqi issue.

The first option was to continue with the sanctions which were put in place since the war between Iraq and Kuwait, and the second option was to eliminate Saddam's regime and create a new Iraq that would ultimately become a strong ally of the U.S. in the region. This last option was finally adopted because years of sanctions on Iraq proved to be ineffectual, and did not offer clear guarantees about the full disarmament of Iraq.¹²⁶² The Bush administration was worried about the ability of the Iraqi regime to override the sanctions and rebuild its military capabilities, which at the end, would bring political instability and threaten the development of the oil economy in the region.¹²⁶³

¹²⁶⁰ Geneive Abdo. "Mideast Crisis Resurrects Old Hostilities: Iran's Anti-U.S. Fete Turns against Israel". November 2004. <<http://www.iht.com/articles/2000/11/04/iran.2.t.php>>. Yossi Ben-Aharon. "Negotiating with Syria: A First-Hand Account". MERIA. Vol, 4. N°, 2. June 2000. <<http://meria.idc.ac.il/journal/2000/issue2/jv4n2a1.html>>.

¹²⁶¹ Klare, Michael. *Blood and Oil*. Penguins Books. 2004. P, 94-105.

¹²⁶² *Ibid.*

¹²⁶³ Klare, Michael. *Op. Cit.* P, 98.

13.6. Old Wine in New Bottles: from the British Mandate to the US State-Building Approach to the Occupation.

This unilateral approach left the United States and its Coalition forces without a clear consensual vision of the international community and, therefore, without the rational (legal) and material (financial) support of other nations in the international community. However this fact was ameliorated by the support of the U.K. and Spain, and also by the great confidence that the Bush administration had in the military capabilities of the U.S., a factor mentioned several times in the Bush Doctrine. There was a clear advantage in using a unilateral approach to tackle Iraq's regime: the control of the operations. The U.S. led–Coalition forces, as the principal actor in the war, had to assume all the responsibilities of an occupying power. The responsibilities of an occupying power were embodied in 1907, the Hague declaration, and the Fourth Geneva Convention of 1949. These regulations stipulate the legal basis for an occupying force to exercise authority over those territories that comes under its control: *“The occupying power is entitled to ensure the security of its forces, but also it is required to ‘take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely, the laws in force in the country’.* In addition to other positive obligations, such as ensuring public health and sanitation as well as the provision of food and medical supplies, the occupying power is prohibited from changing the local laws except as necessary for its own security and it is limited in its capacity to change state institutions.”¹²⁶⁴

However, Simon Chesterman explains that the problem of creating a transitional administration in an occupied country is that it is precisely intended to change laws and institutions in its territories. The Hague regulation and the Fourth Geneva convention do not provide enough legal bases for this task. The source of legal authority needed is intended to come from the Security Council.¹²⁶⁵ The Security Council possesses the power to administer territories on a temporary basis, although this power is not mentioned in the U.N. Charter. Following the end of World War II different missions (peacekeeping and peace –building operations) were formed to administer occupied territories.¹²⁶⁶

Therefore the U.S. led–Coalition forces assumed the task of administering the territory during its occupation, in the same way the British Empire did in Iraq since the beginning of World War I through the Mandate. The United States' plan to administer Iraq

¹²⁶⁴ See 1907 Hague Regulation, art. 43; Fourth Geneva Convention, art. 54-6, 64. In Chesterman, Simon. *Op. Cit.* P. 6-7.

¹²⁶⁵ *Ibid.*

¹²⁶⁶ *Ibid.*

was announced by the Departments of State and Defense, which declared before the Senate Foreign Relations Committee, February 2003, that the United States would take charge of Iraq rather than the United Nations or some provisional government of Iraqi exiles.¹²⁶⁷ The administration of the territory would be directed by the Pentagon's Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance (ORHA) established by Bush in January 2003.¹²⁶⁸

Nevertheless, the U.S. and the U.K. during the months ahead decided to reconsider this approach and work on a new resolution that would enable the U.N. to provide Coalition forces the necessary legitimacy for their occupation or as Chesterman argued: "*political cover for what was essentially a US military occupation.*"¹²⁶⁹ UNSC Resolution 1483 passed on May 2003. It recognized the U.S. and the U.K. as occupying powers in Iraq. The resolution called on them to respect their obligations under the Hague Regulations and the Fourth Geneva convention and seek the authorization for lifting the economic sanctions imposed on Iraq since the first Gulf War of 1991 (the oil for food program was cancelled).¹²⁷⁰

This resolution gave the Coalition Provisional Authority (CPA), a civil institution created by the U.S. Department of Defense to administer Iraq during the U.S. led–Coalition occupation,¹²⁷¹ the power to control oil revenues, and it established the basic obligation under which the CPA should re-build Iraq. The CPA has to: "*Promote the welfare of the Iraqi people through the effectiveness of the territory, including in particular the restoration of conditions of security and stability and the creation of conditions in which Iraqi people can freely determine their own political future.*"¹²⁷²

This new resolution may have given the U.S. led–Coalition forces a source of legitimacy, but it did not make a considerable difference as far as the role of the U.N. should be in a scenario such as this.¹²⁷³ The U.N. did not have the 'veto' power in the decision taken by the CPA.¹²⁷⁴ The Special Representative of the U.N. (SRUN) therefore had the role of "*reporting, assisting, promoting, facilitating and encouraging*" various aspects of the human relief and reconstruction. The U.N. had also to collaborate with the CPA and the

¹²⁶⁷ Chesterman, Simon. *Op. Cit.* p. 95-96.

¹²⁶⁸ *Ibid.*

¹²⁶⁹ *Ibid.*

¹²⁷⁰ Gary Younge (New York) and Ian Black (Brussels). "Blue Print gives Coalition control over Oil." May 10, 2003. The Guardian. <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/may/10/iraq.oil>>.

¹²⁷¹ Please see "An History Review of the CPA Accomplishments." Available at: The Coalition Provisional Authority official web site. <<http://www.cpa-iraq.org/>>.

¹²⁷² Chesterman, Simon. *Op. Cit.* p. 95-96.

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ *Ibid.*

Iraqi people in order to restore Iraqi political and public structures, and to assist these two entities in their goal of “*establishing national and local institutions for representative government.*”¹²⁷⁵ The mission and role of the United Nations was greatly diminished after a car bomb targeted the U.N. Headquarters in Baghdad in August 2003. The attack killed SRUN, Sérgio Vieira de Mello and twenty-one other members of the United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI).¹²⁷⁶

In theory the action of occupation means to assume the monopoly of the power of the occupied state and to rule the territory during a period of autocracy in order to create the conditions for legitimate and sustainable national governance.¹²⁷⁷ This principle was also embodied in the Mandate system envisioned by the British in Article 1 of the Draft Mandate for Mesopotamia: “*The mandatory responsible for the maintenance of the peace and progress of the population undertakes to frame within two years from the date of the final approval of this mandate an organic law.[...] It shall contain provisions designed to facilitate the progressive development of Mesopotamia as a self-governing state until such time as it is able to stand by itself, when, the services of the mandatory being no longer required, the mandatory undertakes to propose the admission of Mesopotamia to the League of Nations.*”¹²⁷⁸

The Mandate at least was more specific than resolution 1483 because it established a milestone (the approval of a constitution) and a timetable (two years) for the occupation forces in their operations, specifications that are lacking in this resolution. Resolution 1483 recognized Iraq as sovereign state under occupation and put little pressure on US led-Coalition forces regarding their mission in Iraq.

Another important feature that resembles the British occupation is the High Commissioner figure. Paul Bremer was appointed in May 2003 by George W. Bush: “*the Presidential Envoy to Iraq with full authority over all US government personnel, activities and funds*” and Donald Rumsfeld -Secretary of Defense- designated Bremer as the official administrator of the CPA: “*empowered with all executive, legislative, and judiciary functions.*”¹²⁷⁹ Bremer definitely played a paramount role in the process of creating a new state in Iraq. He was in charge of what had been defined by US. President George. W. Bush as a clear commitment to create a new country under what he had called “*nation building*” efforts.¹²⁸⁰ What is even more

¹²⁷⁵ *Ibid.*

¹²⁷⁶ *Ibid.*

¹²⁷⁷ Chesterman, Simon. *Op. Cit.* P. 1.

¹²⁷⁸ Inter-Departmental Conference on Middle East Affairs. Draft Mandate for Mesopotamia. June 10, 1920.

¹²⁷⁹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 12-13.

¹²⁸⁰ According to Francis Fukuyama George W. Bush declared on 26 February 2003: “*we meet here during a crucial period in the history of our nation, and the civilized world. Part of that history was written by others; the rest will be*

contradictory are the ideas of Bush and the Republican Party before the current president, Barack Obama was elected. Conservatives never approved the so-called “humanitarian-interventions” by the Clinton administration in Somalia, Kosovo, and East Timor, and today Democrats strongly criticize George W. Bush’s rationale behind the war in Iraq.¹²⁸¹

Several authors argued that the concept of nation building used by the U.S. president is broad, vague, and imprecise. The problem arises with definition of creating a nation. According to Francis Fukuyama this terms means: “*creating or repairing all the cultural, social, and historical ties that bind people together as a nation.*”¹²⁸² In this regard Simon Chesterman clarifies that the concept nation building developed during the post-colonial context amongst those leaders who “*attempt to rally a population within sometimes arbitrary territorial frontiers*”. In this case the term *nation* is referred to those “*people who share the common customs, origins, history, and frequently language.*”¹²⁸³ One of the main points that Chesterman tries to underline is that the concept of nation is too broad because a particular community usually exceeds defined borders. A good interpretation of this idea is found in Karin Van Hippel’s explanation of different U.S. contemporary military intervention in other countries: “*When the US government and the UN attempted to rebuild Somalia, they did not try to reunite all Somalis living in Djibouti, Kenya, and Ethiopia with Somalis in the former Somali Republic, which would have indeed created a Somali nation, but rather they focused on rebuilding the former Somali Republic*”.¹²⁸⁴

These authors explain that the right term to define this operation is not nation building but state building. The usage of this terminology confuses and complicates what should be the real objectives of the U.S. led–Coalition forces in Iraq. In addition to this, the U.S. administration, before the occupation in late 2003, announced a broader policy known as the Greater Middle East Initiative (GMEI).¹²⁸⁵ The idea behind this policy was that once the United States toppled Saddam Husaīn, the democratization of Iraq would be easier and, it would lead to a domino rally effect spreading democracy across the Islamic world.¹²⁸⁶

Chesterman, Fukuyama, and Von Hippel had pointed out that the concept of state

writing by us...Rebuilding Iraq will required a substantial commitment for many nations, including our own: we will remain in Iraq as long as necessary, and not a day more.(italics added)”. Francis Fukuyama. “Nation-Building 101” The Atlantic Monthly 293, February/January 2004. <<http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama>>.

¹²⁸¹*Ibid.*

¹²⁸²*Ibid.*

¹²⁸³Chesterman, Simon. *Op. Cit.* P, 4.

¹²⁸⁴ Von Hippel, Karin. *Democracy by Force : U. S. Military Intervention in the Post-Cold War World*.Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000. P, 1.

¹²⁸⁵ Dona J. Stewart. “The Greater Middle East and Reform in the Bush Administration’s Ideological Imagination”. The American Geographic Society. P, 409. January 2005, <<http://www.amergeog.org/gr/jul05/stewart.pdf>>.

¹²⁸⁶ *Ibid.*

building explains better what should be the objectives of the U.S. led–Coalition forces in Iraq. The term state building according to Chesterman: “Refers to extended international involvement (primarily not exclusively, through the United Nations that goes beyond traditional peacekeeping and peace–building) mandates and, is directed at constructing or reconstructing institutions of governance capable of providing citizens with physical and economic security. [...] With in this class of operations, transitional administration denotes the less common type of operations in which these ends have been pursuing by assuming some of all the powers of the state on a temporary basis.”¹²⁸⁷

In other words, state building could be summarized as the creation and strengthening of government institutions such as armies, police force, judiciaries, central bank, tax–collections agencies, health and education systems.¹²⁸⁸ If we take a look to the meaning of nation building or state building they share most of the features and characteristics. The only difference to some extent is the involvement of the international community in the process although, as we have seen, participation and international consensus towards this issue were very limited. Paul Bremer as acting High Commissioner and the Pentagon and the White House mainly ran the first year of the occupation. The features of nation building had been well defined by Minxin Pai and Sara Kasper in “Lesson from the past: The American Record on Nation Building”: “*The first characteristic of nation building operations is regime change or regime continuation. The U.S. in order to achieve any plan it has in an occupied country either has to back up the regime -which without its support would collapse- or has to engineer regime change. Regime change or the continuation of a regime is the main objective of Nation Building. U.S. Nation building efforts during the past were pursuant of certain strategic interests as economy or security and, these operations were never related to democratic building efforts. The idea of democracy building is a new concept in U.S. foreign intervention.*¹²⁸⁹ *The second characteristic of nation building is the deployment of huge numbers of ground troops in an occupied country. There are exceptions like the Guatemala case (1954) where regime change was accomplished with the deployment of U.S. troops, but as the Iraqi cases show us, nation building presupposes the long-term commitments of ground forces in order to support the continuation of a regime or the creation of a new one. The responsibility of the ground forces usually goes beyond fighting hostile forces in the occupied country. They also have to perform administrative functions with the goal of establishing law and order.*¹²⁹⁰ *The third characteristic of nation building is the deep involvement of US military and civil personnel in the political administration of the occupied country. The involvement of Washington in the*

¹²⁸⁷ Chesterman, Simon. *Op. Cit.* P, 5.

¹²⁸⁸ Francis Fukuyama. “Nation-Building 101”. *Ibid.*

¹²⁸⁹ I have organized these criteria in order to adapt it for this research. Please see: Minxin Pai and Sara Kasper. “Lesson from the past: The American Record on Nation Building”. Carnegie Endowment for International Peace.” May, 2004. P, 1-2.

¹²⁹⁰ *Ibid.*

*political process of occupied countries has the goal of selecting new political leaders that will rule the new regime. This operation entitles the restructuring of crucial political institutions through the draft and implementation of basic laws and constitutions and, the US participation in ordinary administrative affairs.”*¹²⁹¹

Pai and Kasper used this criteria to divide and classify the different military interventions undertaken by the U.S. in its history. The U.S. record of nation building is very low, and of more than 200 military interventions only 8% match the criteria mentioned above.¹²⁹² One of the leading theories in their investigation is precisely the mixed record of democracy implementation through nation building operations. The current implementation rate of democracy by the U.S. is 26 %. This means that in 15 case studies analyzed only four countries (West Germany, Japan, Grenada and Panama) have actually become democratic or have adopted substantial measures towards democratization.

Another relationship established with these 16 operations is whether they were managed by the United States using unilateral or multilateral approaches. From these 16 cases, 12 were pursued unilaterally (Afghanistan and Haiti were approved by the U.N.). And, perhaps the most important discovery of this research is that in all the cases, when the U.S. had used an *interim surrogate regime* in order to democratize the country, the project collapsed soon after the withdrawal of U.S. troops.¹²⁹³

The combination of unilateralism and the appointment of a regime designed by Washington have failed in establishing democracy.¹²⁹⁴ The U.S. led–Coalition of the occupation in Iraq meets the three features of nation building operation mentioned above: regime change, deployment of U.S. military, and the use of U.S. military and civil personnel to administer the occupied territories. Another interesting feature to take into consideration for this research is that the so-called nation building operation had traditionally focused on strategic concerns (economic or security) rather than democratization efforts per se. This is

¹²⁹¹ *Ibid.*

¹²⁹² *Ibid.*

¹²⁹³ Surrogate regimes are characterized according Minxin Pai and Sara Kasper, by their dependency on the United States: “They were headed by individuals picked by or acceptable to the United States. American military support was crucial to their survival. Such virtual American protectorates included the regimes in Panama (1903–1936), Nicaragua (1909– 1933), Haiti (1915–1934), Cuba (1917–1922), South Vietnam (1964–1973), the Dominican Republic (1965–1966), and Cambodia (1970–1973).” Minxin Pai and Sara Kasper. *Op. Cit.* P, 3.

¹²⁹⁴ Minxin Pai and Sara Kasper argue that: “The record of past US experience in democratic nation building is daunting. [...] Of the sixteen such efforts during the past century, democracy was sustained in only four cases ten years after the departure of US forces. [...] Unilateral nation building by the United States has had an even rougher time—perhaps because unilateralism has led to surrogate regimes and direct US administration during the post-conflict period. Not one American-supported surrogate regime has made the transition to democracy, and only one case of direct American administration has done so. Importantly, many of the factors that experience shows are most crucial to success are absent in Iraq.” *Ibid.*

particularly relevant in the case of Iraq.

There are two factors that had made these efforts fail: an unilateral approach to the use of force and a deep involvement of the United States in the political process of the occupied country. The factors were also paramount to explain the failure of the Mandate system and the turbulent and violent history that followed the British occupation in the 1920's. These features led in several cases to surrogate regimes unable to stand by themselves after the withdrawal of the foreign troops. Thereby the prospect of democratization throughout nation building should be taken carefully as Minxin Pai and Sara Kasper have pointed out.

Authors such as Paul Rogers, Jayati Ghosh and Patrick Seale have interpreted nation-building operations in Iraq as a means to create a client state. Paul Rogers argues that although the U.S. returned sovereignty to an interim Iraqi government in May 31st 2004, the nature of the interim government lead by Prime Minister Iyād 'Allāwī has all the components of a client regime.¹²⁹⁵ To prove this theory he presents various arguments. The first one is that Paul Bremer –head of the CPA– during one of his final acts as temporary president –administrator of Iraq appointed several inspectors general to oversee the role of numerous Iraqi ministries. The British authorities in Iraq undertook this same policy during the Mandate. Also the CPA appointed key security and intelligence officers who would hold office for five years thereby remaining in power whatsoever government might eventually be elected.¹²⁹⁶

The second argument is that the United States replaced Paul Bremer with Ambassador John Negroponte, a well-experienced diplomat in regime change operations in South America.¹²⁹⁷ Moreover, Rogers points out that the United States opened in Iraq the largest U.S. embassy in the world, with four major regional centers and five sub-centers distributed across the country, and a staff of over 200 allocated to various ministries. The third argument is that the United States controls many relief and development projects in such a fashion that it is conditioning the new Iraqi economy¹²⁹⁸ In this regard, Naomi Klein argues that certain political figures in the United States and other capitalist countries have used the Iraqi crisis to introduce unpopular market reforms.¹²⁹⁹ The fourth idea is that the CPA established a wide range of emergency powers that included martial law, which may

¹²⁹⁵ Rogers, Paul. *Iraq and the War on Terror: Twelve Months of Insurgency 2004/2005*. London, GBR: I. B. Tauris & Company, Limited, 2006. P, 31-32.

¹²⁹⁶ *Ibid.*

¹²⁹⁷ *Ibid.*

¹²⁹⁸ Rogers, Paul. *Op. Cit.* P, 32.

¹²⁹⁹ Klein, Naomi. *Op. Cit.* Pag. 45-46.

have been used, for instance, for delaying the January 2005 elections if the security situation did not improve and, finally the United States maintained a large number of troops in the country (140,000) that were to stay for several years. All these arguments prove the deep involvement of the United States in Iraqi affairs.¹³⁰⁰

The arguments used by Jayati Ghosh are focused on the pressures of the United States to approve a new Iraqi Constitution.¹³⁰¹ U.S. officials usually had referred to the 30 January elections in 2005 for a 'Transitional National Assembly as a probe of the democratizing efforts led by Coalition forces in Iraq. The Constitution was approved in a popular referendum on October 15th, 2005. According to Ghosh, the Iraqi Government resulting from the January elections is a government with low representation among the Iraqi populations. The government consisting of Kurds and various Shiite factions has no credibility among the majority of the Iraqi people and the U.S. appointed it led-Coalition through a "*meaningless election organized by the occupation*".¹³⁰²

He argues that this government had betrayed the Iraqi people because it had failed to fulfill its promises during the pre-election campaign of a quick withdrawal of U.S. led-Coalition troops. Nevertheless the core of his theory is that the Iraqi Constitution presented for referendum facilitates the creation of a client state. In this regard he had mentioned: "*The pushing through of a Constitution was seen as a way of encouraging Iraqis to believe that they would eventually be delivered a representative and democratic government. The process of drafting has been problematic from the start, and not only because it has been undertaken in the shadow of military occupation. It has brought to the front the deep divisions within Iraq. But these relate not to the Shia-Sunni-Kurd divide that is given so much publicity, but to the divisions between those sections of the elite (who are willing to trade away domestic resources and democratic rights in return for control over particular territories) and everyone else in Iraq. [...] The concerns of the US regime in lauding and pushing through this document are all too apparent. The Bush administration wants to put in place a regime that has the power to carry through a sell-off of the oil industry, and to sign agreements sanctioning the permanent US military bases that are being built in key areas around the country. In order to transform Iraq into an effective client state of the US, it appears that these Kurdish and Shia faction leaders have emerged as the most viable candidates to fulfill this role.*"¹³⁰³

The idea underlying Ghosh's argument is that the United States had found among several Shia and Kurdish parties (greatly fragmented from within) a friendly elite ready to

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ Jayati Ghosh. "A quisling Constitution." *Frontline*. Vol 22 –issue 19, September 10-25, 2005. Available in Internet at: <<http://www.hinduonnet.com/fline/fl2219/stories/20050923003811200.htm>>.

¹³⁰² *Ibid.*

¹³⁰³ *Ibid.*

collaborate with U.S. led– Coalition forces. The main U.S. concerns behind the approval of the new Constitution was to have a regime that would not call for an immediate withdrawal of U.S.-led Coalition forces. According to this author, the Constitution will privatize the Iraqi economy along a free market oriented approach that ultimately would allow the United States to have greater control of the huge natural resources and economy of Iraq. Patrick Seale follows these arguments and declares that officials in the Bush Administration such as Dick Cheney were trying to consolidate a client state with clear economic purposes.¹³⁰⁴

However, authors such as Andrew Arato, points out that the U.S. is not creating a client state because it transferred sovereignty to a provisional government. Arato defends the idea that if the United States would have tried to establish a client regime would have done this by occupation without engineering any transfer of sovereignty.¹³⁰⁵ This author argues that the U.S. did not want to establish a provisional regime but the problem was that they did not have other options. Other options available at that time such as creating a provisional government in advance or implementing a military occupation following the example of General MacArthur in Japan were avoided precisely because they carry politically and symbolically imperial overtones. Therefore, the US adopted the less intrusive option they could think of and this includes the use of direct and indirect instruments of government as the British did in Iraq long time before. Arato mentioned on this regard: *“such a tutelage policy can combine various instruments of direct and indirect rule, as in fact did under the British Mandate in Iraq, from which the Americans were to inherit, consciously or not, some administrative and even constitutional techniques.”*¹³⁰⁶

During this chapter I have reviewed some of the most important issues regarding the U.S. led–Coalition war in Iraq and have located numerous similarities in the policy that are similar to the British Mandate system implemented in Iraq. I have explained the weak, and for many, illegal foundations with which the United States, the United Kingdom and other countries started the war on Iraq. Also, I reviewed several studies focusing on U.S. nation – or state–building operations during the twentieth century; these studies show a poor record

¹³⁰⁴ This author argues that: “Cheney may have been seduced by the thought of turning fabulously oil-rich Iraq into a US client state, with fat reconstruction contracts for Haliburton, the giant company of which Cheney was formerly the CEO. Rumsfeld may have thought that, after 9/11, the war was necessary to teach the Arabs a sharp lesson about America’s military power: they needed to be shown the big stick so as never to dare attack America again.” Please see Patrick Seale. “Valerie Plame and the War in Iraq.” Agenceglobal.com Nov, 2005. <<http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=702>>.

¹³⁰⁵ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 16.

¹³⁰⁶ *Ibid.*

of success in democratization efforts through military intervention initiated by the United States. As history has shown us through the British Empire's attempt to create Iraq as a democratic state, a unilateral approach in the use of force and the creation of a surrogate or client regime have led to the failure of these democratization efforts.

Therefore we should at least be skeptical about the possibilities of democratizing Iraq through the nation building approach used by the U.S. led–Coalition force in Iraq. According to all the data gathered in this chapter, a sovereign, independent and democratic Iraq could collapse after the U.S. led–Coalition forces withdraw from Iraq. This research through the study of the constitutional process would try to expand the knowledge about the nation building process led by the United States. Jayati Ghosh has pointed out the importance of the understanding of the Constitution, and how a deep analysis of the “context” and the “content” would help us comprehend the large number of challenges and issues that Iraqis have to resolve in the process of creating of a new Constitution.

The Role of the Coalition Provisional Authority in the State-Making Process.

*“In any situation of occupation or imperial dominion, there is always a tension between control and legitimacy. The less control you have or can impose as an occupying power, the more you need legitimacy and voluntary cooperation. In many parts of its colonial empire, Britain addressed this challenge through the system of “indirect rule,” which used local rulers to maintain control and gradually devolved more power through elections and local self-rule. [...] United Nations peace implementation missions have addressed this problem in part through the mobilization of international legitimacy, via UN Security Council resolutions, and in part by developing explicit and transparent timetables for the transfer of power back to the people through elections. But even in these UN or other international trustee missions, success has depended in part on the presence of a sufficiently large and robust international force to keep (and in some instances impose) peace”.*¹³⁰⁷

*“We cannot know how different thing would have been if the Security Council had duly authorized force. But they surely could not be more difficult if the international community had been less divided and if there had been a proper UN-led process for the reconstruction, rather than Anglo-American effort whose motives are distrusted by almost every Iraqi I have meet, including so many of its present governmental officials”.*¹³⁰⁸

14.1. Was there ever a plan for Iraq?

The idea to design and approve a new Constitution for Iraq remains still a difficult question to answer. U.S. president George W. Bush appointed on May 6, 2003, L. Paul Bremer III -a retired U.S. diplomat working in the private sector- as Presidential Envoy and Director of the Coalition Provisional Authority (CPA), an institution designed to be a temporary governing body in Iraq.¹³⁰⁹ Paul Bremer was not an expert on Iraq, and it is a matter of fact that he did not know Iraq well enough, but as a U.S. diplomat in Asia he had the opportunity to visit different countries in the Arab world, including Iraq.¹³¹⁰ Bremer seemed to be a specialist in solving all types of crises, from natural disasters to

¹³⁰⁷ Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee. Stanford University. Washington, DC, May 19, 2004. <http://www.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Senate_testimony_051904.htm>.

¹³⁰⁸ Sands, Philippe. *Lawless World. Making and Breaking Global Rules*”. Penguin Books, 2006. P, 202.

¹³⁰⁹ Please see L. Paul Bremer. Wikipedia.org; <http://en.wikipedia.org/wiki/L._Paul_Bremer>. The page was last modified on 22 February, 2008. Bremer worked as director of the crisis management division of Marsh & McLennan. See also Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 4.

¹³¹⁰ *Ibid.*

terrorism.¹³¹¹ However, the appointment of Bremer and the CPA were not the first attempt by the U.S. Government to manage the reconstruction of Iraq.

The first Presidential Envoy sent to Iraq was Jay Garner, a retired U.S. Army General, with substantial experience in Iraq. He participated in the Gulf War (1991), and after the war he took charge of US security operations in Northern Iraq, an area also known as Kurdistan. After this post, he officially retired from the Army in 1997, and soon after became the president of SY Coleman Corporation, a private enterprise and defense contractor that designs and develops missiles system technologies for the U.S. Army.¹³¹² Following the U.S. invasion of Iraq in 2003, Garner received the offer to work on the reconstruction, and later was appointed by the Pentagon, Director of the Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance (ORHA) for Iraq. After less than a month on the job, Bremer following direct orders from Secretary of Defense Donald Rumsfeld replaced Garner.¹³¹³

According to the Washington Post, the Bush administration depicted the replacement as just part of the plan for the reconstruction of Iraq, an explanation corroborated by Garner himself during an interview in 2006.¹³¹⁴ Nevertheless the same source mentions that White House advisers agreed with President Bush to replace Garner due to the poor image of the reconstruction during his tenure.¹³¹⁵ It seems that the chaos reigning in Baghdad during the first stage of the occupation took its first victim along with those civil officials in charge of the reconstruction.

Other sources, including Garner (which contradicts his later declaration in 2006) and Bremer himself, point out that his early decision to call for national elections in order to appoint an Iraqi government could have been one of the main reasons for his replacement.¹³¹⁶ In this regard, during a radio interview with the BBC on 2004, the former general suggested that the White House had a radically different economical and political approach to the reconstruction. During this interview Garner stated that: *"my preference was to hold and put the Iraqis in charge as soon as we can, and do it with some form of elections ... I just*

¹³¹¹ *Ibid*

¹³¹² Oliver Morgan. "US arms trader to run Iraq." Exclusive: Ex-general who will lead reconstruction heads firm behind Patriot missiles. The Observer. March 30th, 2003. <<http://www.guardian.co.uk/business/2003/mar/30/iraq.globalisation>>.

¹³¹³ Please see interview with: Lt. Gen. Jay Garner (Ret.). "The lost year in Iraq". Frontline. October 17th, 2006. <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/interviews/garner.html>>.

¹³¹⁴ *Ibid*.

¹³¹⁵ Karen DeYoung. "U.S. Sped Bremer to Iraq Post." *Washington Post*. March 24, 2003; Page A01. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/27/AR2006092701475.html>>.

¹³¹⁶ David Leigh. "General Sacked by Bush Says He Wanted Early Elections". The Guardian/UK. March 18, 2004. <<http://www.guardian.co.uk/world/2004/mar/18/iraq.usa>>. See Bremer and McConnell. Opus Cit. p, 12-15.

thought it was necessary to rapidly get the Iraqis in charge of their destiny".¹³¹⁷ This last statement coincided with recent declarations during an interview with Sa'ad Hussein, political adviser and exile who was part of the Iraqi Independent Democrats headed by 'Adnān Pājāji who tried to create a secular and unified Sunni front.¹³¹⁸ During this interview he mentioned that the Iraqi people expected a fast transition from the U.S. led–Coalition based on previous negotiations with Garner.¹³¹⁹ Therefore, if we take into consideration these accounts, a poor image and performance during the first stages of the invasion, and different approaches to the reconstruction seems to be the reason behind an early transition to the CPA and Bremer's team.

At this stage it is worth mentioning the grave security situation Iraq was going through during the first stages of the invasion, even after a successful military campaign. Indeed, the U.S. led–Coalition forces were incapable of providing security to the capital and other areas of the country. Prior to his departure to Iraq, Bremer met Jim Robbin, a former diplomat and senior analyst of RAND corporations, one of the most important and influential think tanks in the U.S.¹³²⁰ Dobbins handed Bremer a RAND report that examined the relationship between troops and stability during previous U.S. occupations in Germany, Japan and Somalia. The report concludes that during initial military campaigns the level of troops needed to reach a sufficient level of security should be 20 soldiers for every thousand residents.¹³²¹ According to this report, the Coalition troops needed for Iraq would have been around half a million (the population of Iraq is estimated to be around 25 million), exceeding threefold the number of troops on the ground. This was a fact well known by the Pentagon and Secretary of Defense Donald Rumsfeld.¹³²²

Another study that reinforced this view is a RAND report called the "Rebuilding of Iraq" submitted to the Pentagon in summer 2005. The report involved hundreds of interviews with governmental and military officials during a survey that lasted 18 months. This report highlights the lack of leadership of U.S. President G. W. Bush and Secretary of State Condoleezza Rice in planning, preparing and coordinating several governmental agencies such as the Defense Department (Donald H. Rumsfeld), the State Department (Colin L. Powell) and the Central Command which oversaw the military operation in

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Interview with Sa'ad Hussein. Director of the Iraqi Institute for Strategic Studies (IIST) Studies and Adnan Pachachi's adviser. <<http://www.iraqstudies.org/>> Beirut, 29th February. Also please see table 2: Member of the Iraqi Governing Council.

¹³¹⁹ *Ibid.*

¹³²⁰ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 8-10.

¹³²¹ *Ibid.*

¹³²² Bremer reported himself about this fact to Donald Rumsfeld. *Ibid.*

Baghdad under the command of Gen. Tommy R. Franks.¹³²³

The report, which has been classified by the Pentagon as state secret until released recently in 2008, underlines the lack of coordination and the wrong assumptions taken by the US president that the reconstruction efforts would be minimal. According to this report, “*there was never an attempt to develop a single plan that integrated humanitarian assistance, reconstructions, governance, infrastructure development and postwar security*”.¹³²⁴ Following RAND’s findings, when American troops entered Baghdad, they wrongfully assessed that the war was over. Gen. Franks and Mr. Rumsfeld made the wrong decision of cancelling further deployment of the First Cavalry Division. Furthermore, the troops that were already deployed lacked the needed equipment to play the role of policemen. The report states that the troops “*were largely mechanized or armored forces, well suited to waging major battles but not restoring civil order*”.¹³²⁵

The security problems were composed of two different factors. The first factor was chaos, looting and the formation of organized mobs spreading rapidly around major cities in Iraq: Baghdad, Mosul and Kirkuk.¹³²⁶ In this regard, the U.S. led–Coalition forces proceeded too slowly, and the only ministry that was really protected by the U.S. led–Coalition forces was the Oil Ministry, while other state buildings –including the Baghdad National Museum– were looted, robbed and often destroyed”.¹³²⁷ The second emerging factor was the formation of resistance forces against the occupation. According to Bodansky, Saḍḍām Ḥuṣṣaīn’s Fedayeen forces and a *mêlée* of Islamist terrorist groups associated with al-Qaida were operating in Baghdad. These groups were fighting U.S. led–Coalition forces using urban guerrilla warfare strategies.¹³²⁸ In the southern city of Najaf a young religious Shiite scholar Muqtadā aṣ-Ṣadr formed and led a the resistance movement and militia against the Coalition forces,¹³²⁹ and the steady growth of different paramilitary groups along religious and ethnic affiliations became the most difficult problem during the reconstruction.

¹³²³ Michael R. Gordon. “Army Buried a Study Faulting Iraq Planning”. *The New York Times*. February, 11th, 2008. <<http://www.nytimes.com/2008/02/11/washington/11army.html>>.

¹³²⁴ *Ibid.*

¹³²⁵ *Ibid.*

¹³²⁶ “Baghdad descends into chaos.” BBC News. April 2003.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/2938535.stm>

¹³²⁷ For detail about the looting on ministries see “War and Occupation in Iraq”. Specially: Chapter 1: Introduction. This report has been written and produced by *Global Policy Forum* and co-sponsored by thirty NGOs in June 2007
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/occupation/report/1introduction.htm>>. About the looting of the Oil Ministry see Andras Riedlmayer. *Ibid.*

¹³²⁸ *Ibid.* P, 279.

¹³²⁹ Austin Bay. “The Quiet War Against Muqtada Sadr”. Strategy Page. April, 2006.
<http://www.strategypage.com/on_point/2006412.aspx>

These security problems were also aggravated by the early decision adopted by the CPA. Since the ORHA took control of the management of Iraqi affairs, there was a clear premise from the Pentagon to clean the former Iraqi administration from previous Saḍḍām Ḥuṣṣaīn supporters.¹³³⁰ The British High Commissioner Sir. Arnold Wilson initiated a similar policy during the occupation of Iraq in 1918 and many Iraq officials were dismissed after the end of the First War World due to their former position as Ottoman officials. The U.S. policy was to erase any reminiscence of the Ba'ath regime in the country as this was stipulated by regulation n° 1/2003 issue by the Coalition Provisional Authority on May 16th 2003.¹³³¹ Bremer explains that the aim was to dismiss all Ba'ath members of Iraq, but he specified that only those¹³³² who were close to the former Iraqi president: *“our concern was only the top four levels of the party membership, which the order officially excluded from public life. [...] Our intelligence community estimated that they amounted to only one percent of all the party members or approximately 20,000 people, overwhelmingly Sunni Arabs. [...] some Baathists had formed the leadership of every Iraqi ministry and military organization. By banning them from public employment, we would certainly make running the government more difficult”*.¹³³³

According to Ali A. Allawi the CPA despite these purges some high-ranking bureaucrats belonging to the former period worked with the CPA and were given broad powers in different ministries.¹³³⁴ These men were important because they knew how the system worked and if they spoke English they became a necessary link between the CPA and the old administration that they intended to reform. If we take in consideration this tendency and the fact that there was not clear plans for rebuilding the old administration, the result was, according to Ali. A. Allawi, that that old working habits and practices were maintained.¹³³⁵ There were few changes but not enough to change the old administration system. The continuation of the old system also caused the spread of corruption. This was a side effect of the policy implemented by the CPA because the dissolution of the security services and the Ba'ath party ended the fear that for years and decades these bureaucrats had to be caught by the regime and therefore it was easy for them to benefit from the lack

¹³³⁰ The order was given in a memo to Bremer by Rumsfeld on May 9th. The memo said according to Bremer's book: *“the Coalition will actively oppose Saddam Hussein's old enforcers –the Baath Party, the Fedayeen Saddam, etc...– We will make clear that the Coalition will eliminate the remnants of Saddam Hussein's regime*. Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 39.

¹³³¹ Samer Al Nasir. “El Futuro Constitucional de Iraq, Asignatura Pendiente en la Transición Política.” *Magazín Hesperia Culturas del Mediterráneo*. January, 2005., p., 34-35. Translation: “The Constitutional Future of Iraq, unsettled subject of the Political Transition.”

¹³³² According to figures offered by Ali A. Allawi this order affected around 30,000 people. Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* P, 150.

¹³³³ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P., 39-41.

¹³³⁴ Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* Pág. 118 and 195.

¹³³⁵ *Ibid.*

of control and accountability displayed by the CPA.¹³³⁶

The second order approved by Bremer was CPA order N° 2, “Dissolution of Entities” on May 23rd, 2003.¹³³⁷ This order had the goal of dismissing the Defense Ministry, all related national security ministries and offices, and all military formations, including the Republic Guard, Special Republic guard, Ba’ath Party Militias, and the Fedayeen.¹³³⁸ The order was complemented by two announcements: all dismissed soldiers would be paid (a policy intended to buy the silence of sensitive Ba’ath soldier and secret services members), and the CPA would develop a plan to create a New Iraqi Army (NIA). Consequently Bremer describes that the NIA would be a force “*under civilian control, [...] professional, non-political, military effective, and representative of all Iraqis*”.¹³³⁹

However, the fact that can really contribute to this study is the rationale behind both orders. First the CPA representing the U.S wanted to give a clear and direct statement that the Ba’ath regime would not come to power ever again. The problem was that the CPA understood that the Army was totally controlled by the Ba’ath party and thus the party and army was the same thing and here lies the mistake.¹³⁴⁰ In this regards, the occupiers understood that keeping the army “would have been politically resented by Shi’ite and Kurdish organized groups”.¹³⁴¹ The former regime appointed top generals in the army but the Iraqi Army was an institution that existed even before the Ba’ath party was created. The Army was an institution well respected by the population because all sects and all confessions were represented in their ranks. The Army was the symbol of a unified Iraq and the people still respected it because they often ignored the role that the army played in the killing of hundreds or perhaps thousands of political opponents.

Actually, the regime used more often the Iraq Secret Service to control and repress political opponents and the U.S. did not make any distinction between both during the application of this order.¹³⁴² This vision is shared for instance by Hussein Sheik Al-Balisany, Kurdish Constitutional specialist and professor at Erbil University and one of the Kurdish advisers who participated in the drafting of the new Constitution in 2005: “*in Saddam times, the Iraqi Army was a symbol of all the communities in Iraq, including the Kurds, Christian, Sunnites and Shi’ites. The army was a source of income for entire families. There were Ba’athist*

¹³³⁶ *Ibid.*

¹³³⁷ *Ibid.* P, 57.

¹³³⁸ The total number is around 400,000 men. Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* P, 155 and 157.

¹³³⁹ *Ibid.*

¹³⁴⁰ Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* P, 156.

¹³⁴¹ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P. 45.

¹³⁴² *Ibid.*

because they feared the regime not because they supported its ideology".¹³⁴³ This sort of reprisal policy was very much welcomed by the Iraqi population, especially among Shiite and Kurdish circles, but the extent of its consequences is still a source of debate and research since the Iraq army was well respected among some Sunni and Shiite circles that opposed the regime. In this regard, Andrew Arato, considered that the former Iraqi Army was the only state institution that symbolized the struggle against colonialism and the sovereignty of the state: *"the one historically anticolonial and state wide institution –the only remaining symbol of the state sovereignty was destroyed, and many interpreted this as an act of deliberate imperialism policy intended to maintain the country's long-term dependence on the current occupying power"*.¹³⁴⁴

The second reason can be summarized as the lack of proper equipment (barracks, and bases were demolished), and the prominence of high-ranking Sunnis who belonged to the former Army would make very difficult the creation of a plural and non-partisan Army.¹³⁴⁵ However the main issue here is how this policy was carried out. There are no doubts about the atrocities of the regime during almost thirty years of rule, but the problem is that after the CPA took control, the Ba'ath party has been demonized in much the same way as the Nazi party was after WW II.¹³⁴⁶ Although Bremer presented a sort of idyllic de-Ba'athification process where only the most senior Ba'ath were going to be dismissed, other sources, including Bremer's accounts, shows a very different picture.¹³⁴⁷ For instance, an American official fired 1700 university professor and staffs under the claim that it was justify due to their *ba'athist* past and even doctors were fired and some hospitals almost have to close.¹³⁴⁸ The de-Ba'athification process turned out to be a massive purge of military staff, civil servants from several ministries, members of many security agencies, bureaucrats, professionals, teachers, and ordinary workers but at the same time

¹³⁴³ Personal interview (unpublished) with professor and ex-parliament Hussein Sheik Muhammad Al-Balisy. At Shalahaddin University -Hawler, in the Faculty of Politics and Law, city of Erbil Kurdistan region, Iraq. 35 minutes, recorded on mp3, June 4th, 2013.

¹³⁴⁴ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 46.

¹³⁴⁵ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* Pp, 53-58.

¹³⁴⁶ Analogy mentioned by Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 38.

¹³⁴⁷ For instance, although the de-ba'athification process was initiated by the CPA, the implementation of this policy was transfer to the Governing Council (first Iraqi Interim Administration appointed by the CPA and with a Shi'ia majority). Ahmed Al-Jalabias member of the GC was in charge of this plan and according to Paul Bremer, the CPA received different reports from provincial offices denouncing the exaggerated number of individual that were affected by the de-Ba'athification process. The numbers change depending on the sources, and more research is needed to have a clear perception of the extent of this policy. According to scholars as Samer al Nasir, the CPA's de-ba'athification policy dismissed about 4 million employees from the former regime, a number totally different from Bremer accounts. For a detail list of all the ministries and institution affected see: Samer Al Nasir. *Op. Cit.* P., 34-35. And Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 260-261.

¹³⁴⁸ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 47.

the old administrative system survived.¹³⁴⁹

Anyone who was either related to the Ba'ath regime in the past, or belonged to a Sunni community was either accused of being Ba'athist or suspected of being part of the resistance in its different forms.¹³⁵⁰ What seems clear as a result of this policy is the gradual isolation of the Sunni community from the political process, the constitutional process, and the Iraqi community itself.¹³⁵¹ The CPA found it very difficult to find any relevant Sunni Iraqi politicians to represent this community and the Sunnis, as a response, started to develop a feeling that the new Iraq would greatly lessen the traditional prominent role that the community had during its history.¹³⁵² This situation would have serious consequences for the Sunni Iraqis and their later participation in the constitutional process. Bremer decided to re-integrate many former Ba'athist members —teachers, professionals and army officers— in an attempt to reverse the wrong implementation of the policy, but his reaction came too late.¹³⁵³ Shiite and Kurdish leaders who accused the CPA of bringing the Ba'athists back misinterpreted this new policy. Also, it seems that this policy had a limited effect amongst hardcore Sunni radical circles— either Islamist or Ba'athist.¹³⁵⁴

We may summarize that one consequence related to the de-Ba'athification process was not only the disappearance of the former regime but the dissolution of the former structure of the state as well. This is a similar process that occurred during the British occupation of Iraq after the end of the First War World. The Ottoman administration was dismissed and the British began to design the pillars of what would become a new administration for a new political entity from the former three Iraqi provinces of the Ottoman Empire. The type of direct rule imposed by British administrators met great resistance from Iraqi society that began a revolt in 1920 and later on continued in other forms of protests despite the change of British policy and the introduction of natives in the administration of the territory. The British forged the State of Iraq under a highly centralized administration that finally was handed over to the King, his allies and the Sunni community; despite the fact this policy would alienate Shiites and Kurds from the beginning.

At this point, if we look into the first year of the occupation after the Iraq war of

¹³⁴⁹ Nimrod Raphaeli. "The De-Ba'athification of Iraq - Pros and Cons". MENRI.The MiddleEast Media Research Institute. N°176. March, 2004.
<<http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=countries&Area=iraq&ID=IA17604>>. Arato, Andrew.
Op. Cit. P, 47.

¹³⁵⁰ *Ibid.*

¹³⁵¹ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* P, 149.

¹³⁵² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 93.

¹³⁵³ Nimrod Raphaeli. "The de-Ba'athification of Iraq - Pros and Cons". *Ibid.*

¹³⁵⁴ *Ibid.*

2003, the occupation of Bagdad and the de-Ba'athification policy had a similar effect in Iraqi society and politics. The collapse of the regime and the state resulted in the resurgence of grievances that existed during and since Saḍḍām Ḥussaīn's rule. The State began to fragment into smaller segments. The consequences of the collapse of the central authority have been summarized by Ofra Bengio as: *“the leap of the Shi'is into the center of the political arena, and the marginalization of the Sunnis. By contrast, the continuities were represented by an unprecedented upsurge of Islamic forces, by the rise of tribalism, by various centrifugal forces — with all that this entails with regard to the strengthening of sub-national identities — and by the development of the Kurdish autonomous zone into a de facto state. The latter actually transformed the geographical entity of Iraq into a binational state —part Iraqi Arab, part Kurdish.”*¹³⁵⁵

The main difference between both periods is that the British occupation favored the Sunni minority while the US-led Coalition approach was to re-establish this historic injustice and create a new State that would be led by the two other major communities in Iraq: the Shiites and the Kurds.¹³⁵⁶ However, the path followed by the occupiers far from solving this historic injustice ended up promoting conflict and sectarianism within the society. The wrong policy of identifying former Ba'athists with the entire Sunni community and the Army had terrible outcomes that alienated the Sunni community from the political process. This problem was especially acute in the Constitutional process led by US High Commissioner Paul Bremer. The constitutional process failed to promote a unified and pluralistic vision of Iraq.

14.2. The idea of writing a constitution and the “immaculate conception” option.

Following Bremer's point of view, the U.S. President, George W. Bush, and the Secretary of Defense, Donald Rumsfeld did not replace Garner because of his inefficiency

¹³⁵⁵ Bengio, Ofra. *Op. Cit.* Pág.69.

¹³⁵⁶ The king Faisal managed in 1920 to break some of the old and traditional religious and tribal alliances that lay underneath Iraqi society. Faisal and many of his followers were former nationalist and modernist that believe in a Pan-Arab world where the Sunni faith was the most spread trend of Islam. However, Faisal and the Sunni elite realized that they needed to strengthen their position as much as they could if they wanted to survive in this new State where they were just a minority and thus he managed to create a more secular state that flourished in Bagdad. The new Constitution had the aim to bestow on the King with enough power to rule the country but with enough limitations to control his ruled by the British and to some extent by the Parliament. The political elite was under Faisal's control and though Shiites and Kurds were underrepresented the King managed to undermine the traditional authority of religious and tribal leader and bring to his side those native elements that wanted to participate in the new political game with new rules. Faisal was aware of the beneath forces that could be capable of tear apart his rule and break Iraq into pieces. He fought to include Kurdistan in Iraq despite their clear aspiration for independence and he succeeded in breaking the power of religious mujtahids operating in the Shiite community.

or mismanagement of the situation, but because of his poor political skills.¹³⁵⁷ This view, which seems to be widely spread,¹³⁵⁸ is the main feature that according to Bremer differentiates him from Garner. Bremer considers the political ability as a fundamental tool, not only for the reconstruction of the country, but for drafting and adopting a permanent constitution. The CPA had many tasks under his command and, according to official sources its mission consisted of: “*restoring conditions of security and stability*”, in order “*to create conditions in which the Iraqi people can freely determine their own political future (including by advancing efforts to restore and establishing national and local institutions for representative governance) and facilitating economic recovery, sustainable reconstruction and development*”.¹³⁵⁹ As we can see, the directives given to the CPA were clear, but left a lot of room for interpretation. The directive did not mention at all writing and adopting a permanent constitution, but since Bremer’s first meetings with the Iraqi Leadership Council (ILC) –a group of exiles that formed the first political interlocutors with the Coalition– this goal seems to be clear in Bremer’s agenda: “*First, the important takeaway is that the president of the United States insists that since the interim Iraqi government will have to right a constitution, a legal code, and oversee Iraq’s economic reforms, that government body has to be fully representative of all Iraqis, north and south, Sunni, Shia, Kurd, Turkmen, and Christian. And it’s not going to happen overnight, despite what exile leaders hope or even believe*”.¹³⁶⁰

Although Bremer mentions the U.S. president, there is nothing in the interviews between Bremer and Bush prior the occupation that makes us think that the idea of writing a constitution was from the U.S President. There are several facts that support this theory. The first fact was Bremer’s interview with President Bush just before his arrival in Baghdad, during which Bremer presented the President his plan. Bremer told the President that he supported the view of creating a stable political structure by installing democratic institutions, and what he called “*shock absorbers*”. These institutions included, among others, a free press, trade unions, political parties, and professional organizations. In summary, these institutions from civil society would help individuals absorb the impact of an overpowering government.¹³⁶¹ The president’s answer was simple and straightforward, but one lacking any clear strategy or guidance for the reconstruction of the country and the implementation of a constitutional process. Basically he said: “*I’m fully committed to bring a*

¹³⁵⁷ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 15.

¹³⁵⁸ Interview with Sa’ad Hussein. Director of the Iraqi Institute for Strategic Studies (IIST) Studies, and Adnan Pachachi’s adviser. <<http://www.iraqstudies.org/>> Beirut, 29th February, 2008.

¹³⁵⁹ L. Elaine Halchin. *Op. Cit.* P, 1.

¹³⁶⁰ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 43.

¹³⁶¹ *Ibid.* P, 13.

representative government to the Iraqi people. We are not going to abandon Iraq. [...] We stay until the job is done".¹³⁶²

The second fact was the lack of specific planning for the post-war scenario. It seems clear that with Bremer's arrival in Baghdad, the U.S. led-Coalition did not have a plan or road map to rebuild the country.¹³⁶³ However, the testimony of Marc Grossman and Douglass Feith on a series of hearings held by the Foreign Relations Committee on February 2003, was the first time that it was publically mentioned the writing of a constitution.¹³⁶⁴ The plan to transfer sovereignty to Iraqis was divided in three stages: the first would a post-war military administration in order to stabilize the country; the second would be the gradual transfer of sovereignty to an Iraqi transitional authority and finally, the development of a constitution.¹³⁶⁵ Feith mentioned that the ORHA would form a commission to review the constitution along with another committees that for example would be in charge of vetting former senior ministerial personnel and those employees who collaborate with the former regime and have blood in their hands or what later became known as the de-Ba'athification process.¹³⁶⁶

So, there were general approaches to a diverse range of issues,¹³⁶⁷ but according to Bremer, political experts and Ambassador Ryan C. Crocker, working for the ORHA, a State Department study on the future of Iraq did not offer any directives or protocols about how the CPA should proceed on political or economic issues. Crocker explained in Bremer's book that he knew this report well because he contributed to it during his work in the Pentagon prior the invasion. At this point Bremer asked Crocker if the study included guidance or premises to follow after the war. His answer was negative. Crocker replied: "*Not at all [...] it is supposed to engage Iraqi-American thinking about their country's future after Saddam was ousted. It was never intended as a post war plan*".¹³⁶⁸ The lack of planning, in addition to Bremer's conviction –sometimes obsession– throughout his book about the necessity of drafting and adopting a constitution could be considered as an indicator that the idea of writing a constitution came from Paul Bremer or one of his advisers in the CPA".¹³⁶⁹ Perhaps, this obsession came from U.S. experience in constitution making during

¹³⁶² *Ibid.*

¹³⁶³ Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pag. 15.

¹³⁶⁴ Allawi, Ali A. *Op. Cit.* P, 124.

¹³⁶⁵ *Ibid.*

¹³⁶⁶ *Ibid.*

¹³⁶⁷ Please see interview with: Garner, Jay (Ret. Lt. Gen.). "The lost year in Iraq". Frontline. October 17th, 2006. <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/interviews/garner.html>>.

¹³⁶⁸ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 25.

¹³⁶⁹ *Ibid.* p, 43, 73, 79-80, 83-84, 89, 101, 163-67, 175, 189, 210-18, 224-3.

its occupation of Japan 1947. According to Arato's research the Americans believe that imposing a constitution was possible: "*what they learned from the occupation of Japan [...] was that a determined group of American politicians and supposed experts could use whatever available political façade for making and imposing that could be, if done right, successfully presented and legitimated as a highly progressive and indigenous achievement.*"¹³⁷⁰

This fixation with the designing and approving of a constitution has of course an explanation. The CPA's principal approach to revive the political life in Baghdad was to create a new constitution and organize national elections that would bestow more legitimacy into the process.¹³⁷¹ We should keep in mind that Garner's idea to organize early elections was rejected by Bremer because according to his Governance Team there was neither consensus nor electoral law; there were no political parties or regulations governing them.¹³⁷² Sir A. Wilson used the same excuse during the British occupation of Iraq to delay on several occasions any political process that would include natives in the administration. Bremer also wanted to gain time and henceforth Bremer decided that regarding the political arena, the Coalition would better work on two fronts, what he called a fast-slow approach.

The fast approach was to appoint an Interim Iraqi Administration. Bremer legitimized this action under United Nation Resolution 1483 calling the Coalition "*to facilitate a process leading to an internationally recognized representative government of Iraq*".¹³⁷³ The idea was to choose a group of politicians with enough representation among the Iraqi population in order to create an administration that would take charge of the ministries and initiate a constitutional process.¹³⁷⁴ The slow approach was to design and write a constitution. According to Bremer the constitution should have been a process engaging all aspects of Iraqi society including religious affiliations and ethnic groups that would produce discussion and debate among Iraqis. The complexity of this issue and the spoiled state of the political structures in Iraq indicated that this approach would be complex and time consuming.

¹³⁷⁰ Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pag. 101.

¹³⁷¹ *Ibid.* P. 102.

¹³⁷² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 89.

¹³⁷³ *Ibid.* P, 79.

¹³⁷⁴ *Ibid.* Pp, 79-84.

14.3. The Iraqi Governing Council and its role in the constitution making process.

The first step was to set up an Iraqi Administration; a group of politicians capable of leading this process. Bremer did not have to start from scratch *per se* because prior to his arrival, the ORHA had been in contact with a group of Iraqi exiles that considered themselves to be an “exile government” before the war even started.¹³⁷⁵ The British in the 1920s also relied on Iraqi officers who were in exile and who were pressured by Syria, and later by Iraq to create a genuinely independent state. Many officers such as Jaafar al-Askari or Nuri al-Said who fought alongside the British during the Arab uprising against the Ottoman Empire, afterwards became prominent figures in Iraqi politics under King Faisal.

During mid 2002 the Bush administration was already preparing for possible military action, and began to establish contacts with opposition members with the aim of building up an Iraqi opposition.¹³⁷⁶ These contacts were made through the Defense Department, which invited several groups to hold meetings with U.S. officials. The core group was composed of six major parties: The Iraqi National Congress (INC), Iraqi National Accord (INA); Kurdistan Democratic Party (KDP), Patriotic Union of Kurdistan (PUK), the Supreme Council for the Islamic Revolution (SCIRI), and the Movement for Constitutional Monarchy, (MCM).

Other groups were contacted as well: Iraqi ex-military Officers and other ethnic based groups such as the Iraqi National Movement (INM), The Iraqi National Front (INF), Iraqi Free Officers and Civilians Movement (IFOCM), the Higher Council for National Salvation (HCNS), Iraqi Turkmen Front (ITF), the Islamic Accord of Iraq (IAI), and others.¹³⁷⁷ The Bush Administration (1989-1993) formed these groups. During the second Bush administration, these groups received \$92 million worth of goods and services that were available thanks to the Iraqi Liberations Pact, signed by President Clinton in October 1998. The exception –the Higher Council For National Salvation–, which was excluded because of its previous connections to Iraqi intelligence¹³⁷⁸

¹³⁷⁵ There was an Iraqi resistance living abroad since the end of the first Gulf War (1991). The Iraqi National Congress -funded by the CIA and other American agencies- created an exile government through different international meetings in different European capital. The INC was mainly formed by Kurdish and Shi 'is Iraqi with a small percentage of Sunnis. The INC hoped that after the end of the War, the United States would return to them sovereignty. Also there was another group called the Iraqi Reconstruction and Development Council (IRDC) directed by Iraqi-American, Emad Dhia, Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* P, 99.

¹³⁷⁶ Kenneth Katzman. “Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance”. Congressional Research Service (CRS), The Library of Congress. January 28th, 2005. P, 16-17.<<http://www.fas.org/man/crs/RL31339.pdf>>.

¹³⁷⁷ *Ibid.*

¹³⁷⁸ *Ibid.*

The Iraqi Leadership Council seemed to be not precisely a very representative group of the Iraqi society as Bremer recalls. According to him the ILC were composed of exiled Iraqis living abroad who, during a well-known conference in London in 2002, were elected amongst hundreds of several candidates to represent Iraq after the war ended.¹³⁷⁹ The CIA, Zalmay Khalizad (U.S. Ambassador) and the ORHA had been in contact with numerous exiles before the end of the War in order to create a political elite and a new administration.¹³⁸⁰ However Bremer regarded this group as having two main disadvantages: first, governments in exile tended to be considered suspicious by those people who stayed in the country (e.g. Germany after WW II); and second, the group was limited in nature and not representative at all of Iraqi society, “the *ILC lacked a proper balance between Sunni and Shia, was overly weighted toward Kurds, and had not Christians, Turkmen, or women*”.¹³⁸¹

During the first days of arrival Bremer had the opportunity to meet the Iraqi representatives of this exile government. This group called by Bremer the G.7 formed the core group of politicians that led the political process and the first steps of writing the constitution. Bremer regarded this group as limited in nature, and very ambitious in its aspirations. The group consisted of Ahmad al-Jalabī (Shiite from the Iraqi National Congress), Iyād ‘Allāwī (Shiite from the Iraq National Accord), Māss‘ud Bārzanī (Kurdish leader of the Kurdish Democratic Party), Jalāl Tālabānī (also Kurd and head of the Patriotic Union of Kurdistan), Nasser Chaderchi (Sunni, National Democratic Party), Ibrahim al Jaafari (Shia, Islamic Dawa Party) and finally Adel Mahdi and Hamid al-Bayati (Supreme Council of the Islamic Revolution in Iraq, SCRI).¹³⁸² The G7 had a long lasting relationship with the United States and England; it advocated for the deposition of Saḍḍām Ḥusṣaīn and the creation of a New Iraq. Its chief advocates were Ahmad al-Jalabī and Iyad Allawi.

All the members of this group had suffered from persecution by Saḍḍām Ḥusṣaīn

¹³⁷⁹ Please see: “Political Statement of the Iraqi Opposition Conference in London, 14-16”. Iraqi National Congress. December 2002.
<http://www.inciraq.com/English/INC/021216_Political%20Statement%20of%20The%20Iraqi%20Opposition%20Conference.htm>.

¹³⁸⁰ In February 2003, the Pentagon established the Reconstruction and Development Council (IRDC). This body was made up of Iraqi exiles that were selected to be part of a temporary government after Saddam. This group started its activities in Virginia US, and its members were later transported to Baghdad in April 2003. This people were in charge of running the ministries until they hand over to them to the new Iraqi Authority. Lt. Gen. (ret) Jay Garner monitored them. Imad Dhia heads the team. The Members of IRDC are official employed by San Diego defense contractor, Science Applications. International Corporation (SAIC). Please see: Glen Rangwala. Middle East. Referentes.org. “The Iraqi Reconstruction and Development Council.” 2003, <<http://middleeastreference.org.uk/irdc.html>>.

¹³⁸¹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 39-43.

¹³⁸² The main leader Abdul Aziz al-Hakim was invited to be part of this group but until later he did not agree to participated in the government and administration creation process. Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 48.

for years, and they all in one way or another were part of the opposition to the regime. Some of them were organized and funded by the CIA, and were lobbying since the end of the war for a quick transfer of power; and others were supported financially and logistically by Iran. At the same time, the Pentagon was giving a lot of support to Kurdistan leaders who were very helpful to the Coalition forces during the invasion, and was – understandably- hoping for protection and assurance of their autonomy and semi-independence of Kurdistan that more or less they had since 1991. The Kurds demanded a federal state, while the Shiite block requested the withdrawal of U.S. led–Coalition troops and an Iraq free of Sunni dominance, and of course, as much power as possible, because of the great percentage of the population they represented.¹³⁸³ Both, Kurds and Shi'ites were allied in their objective to overthrow the regime, but when it came to take a collective decision they were divided, not only among themselves, but also within their own communities and/or religious tendencies (Kurdish *vs* Kurdish / religious Shia *vs* moderate Shia).

In order to revive the Iraqi administration, Paul Bremer decided to create an “interim administration” by July 2003 that was called the Iraqi Governing Council (IGC).¹³⁸⁴ This body would be composed of thirty members belonging to all major strands of Iraqi society (a mixture of exiles and nationals, Shia, Kurd, Sunna, Turkomen, and women). The IGC would have six months to write and approve a constitution, and soon after national elections would be held. The whole process would take a year approximately.¹³⁸⁵ After this plan was outlined, Bremer’s objective was to convince the G7 to become part of this governing body. Members of the G7 were reluctant to accept. Their main concerns were the lack of legitimacy and powers that this new administration would have. Bremer mentioned that there were two members, Ahmad Al-Jalabī and Jalāl Tālabānī, constantly undermining CPA’s efforts to create an IGC. Both, according to Bremer, accused publicly the CPA of abandoning previous agreements with them.¹³⁸⁶

The SCIRI representative and leader, Abdul Aziz Hakim, demanded to convene a “national conference” and to write a new constitution as soon as possible. The SCIRI were opposed to the creation of the IGC.¹³⁸⁷ As the heat of the summer was rising, Bremer describes the inability of the IGC to expand their representativeness by themselves.

¹³⁸³ Raad Alkadiri and Chris Toensing, “The Iraqi Governing Council's Sectarian Hue”. Middle East Report Online. August 20th, 2003. < <http://www.merip.org/mero/mero082003.html>>.

¹³⁸⁴ *Ibid.* P, 93.

¹³⁸⁵ *Ibid.* P, 84.

¹³⁸⁶ Ahmed Al-Jalabī claimed that the US Coalition should return power immediately to the Iraqis as was promised previously by US Ambassador Zalmay Khalizad. Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 83.

¹³⁸⁷ *Ibid.* p, 87.

Bremer, displaying a cut and thrust diplomacy with high doses of intimidation, warned the G7 to expand their representation: *if they do not act fast*, as Bremer told them at one point, the UN and the CPA will choose other candidates, and their power will be “diluted in a broader council.”¹³⁸⁸ According to Bremer the CPA gave enough time to the G7 to expand their group in order to proceed with the creation of an interim administration, and the G7 failed at not only broadening their representation, but also at deciding on other simple matters such as coordinating meetings or making minor decisions. Bremer ordered the Governance Team to work on a list of new representatives across Iraq, and the CPA finally expanded the G7 with other candidates he found across Iraq.¹³⁸⁹

Bremer’s pressure seems to have had some effect on the G7 who realized that should they abstain from participating in his plans they would be soon isolated in any future political process. During the middle of the summer, the G7 began to adopt a different approach regarding the CPA. However, at the same time Ayatollah Sayyid ‘Alī Ḥussaīnī as-Sīstānī, an elder and well respected religious figure across the Shiite community, began to influence the negotiations between the CPA and the G7, using public statements, private messages to Bremer, and issuing religious *fatwa*. These religious decrees had an immediate effect on pious Muslims—in this case Shi’ite—, and the most famous fatwa issued by as-Sīstānī precisely referred to the constitutional process.¹³⁹⁰ The Ayatollah insisted on the requisite that the constitution be written by the Iraqi people and not by the Coalition.¹³⁹¹ In June 2003 as-Sīstānī publicized a religious decree stating that: *“The occupation authorities are not entitled to name the members of the assembly charged with drafting the constitution... There is no guarantee that such a convention will draft a constitution which upholds the Iraqi people’s interests and expresses their national identity”*.¹³⁹²

This fatwa meant a major setback for Bremer’s plan to initiate a constitutional process with a supposedly well-formed Government Council. The CPA hoped to create a provisional government without having national elections, appointed and monitored by the Coalition that would write a constitution, but ultimately favoring U.S. demands and hopes for the future Iraq. Ayatollah as-Sīstānī demand the constitution be designed and approved by the Iraqi people, a position that Bremer could not ignore if he wanted the Shiite community to participate in the political process. Not only Ayatollah as-Sīstānī was having

¹³⁸⁸ *Ibid.* p, 86.

¹³⁸⁹ *Ibid.* p, 86-89.

¹³⁹⁰ Allawi. Ali. A. *Op. Cit.* P, 169.

¹³⁹¹ *Ibid.* P, 94.

¹³⁹² Please see “Ayatollah Sistani in Quotes”. BBC News. 27 August, 2004.
<http://news.bbc.co.uk/2/low/middle_east/3604810.stm>.

conflicts with the CPA. Muqtadā aṣ-Ṣadr, another Shi'ite cleric who gained a lot of polarity in the poorest neighborhoods in Baghdad.¹³⁹³ However Bremer decided to proceed with his plan to create the IGC but slowly modified his position about the IGC's role in writing a constitution; nevertheless Bremer attempt several times to change the Ayatollah's position about the constitution through notes and messages delivered by Ahmed Al-Jalabī.¹³⁹⁴ The Ayatollah's refusal to adopt a constitutional process led by the IGC made Bremer to slightly change his position about the constitutional process.¹³⁹⁵ He decided to merely delegate the IGC with the task of "preparing the constitutional process" through what he called the Constitutional Preparatory Committee (CPC).¹³⁹⁶

The CPA, after long negotiations with the G7 and other candidates chosen by the Governance Team, managed to create the first Iraqi government on Sunday, July 13th 2003.¹³⁹⁷ Bremer expanded the G7 by including some men and women from different political and religious affiliations. The CPA fixed the new interim government with a Shi'ite simple majority, 52%, and the other 50% were divided amongst other ethnic and religious groups, 20% Sunni, 20% Kurds, and the remaining 10% to Turkman and Christians.

This balance of power was designed to motivate the Kurds, Sunnis and other forces to unite in order to balance Shi'ite dominance, but as later will be shown this policy resulted to favor a Shi'ite-Kurdish alliance leaving Sunnis in isolation. Other accounts consider this policy the main cause for changing the traditional balance of power in Iraq to a simple view, based on ethnic and religious affiliations that had divided Iraq into three major blocks.¹³⁹⁸ Also, the formation of this view could be considered as a result of the secrecy and lack of transparency that the CPA had during their work in Iraq.¹³⁹⁹

For instance, the name of all the members of the cabinet were not made public until the cabinet formally assumed its duties and responsibilities.¹⁴⁰⁰ There is not much information about the CPA policies, initiatives and activities during the formation of the IGC, other than the information presented by the CPA's webpage, and Paul Bremer's

¹³⁹³ Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* Pág. 167.

¹³⁹⁴ *Ibid.* P, 78.

¹³⁹⁵ Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* Pág. 168-69.

¹³⁹⁶ *Ibid.* P, 99.

¹³⁹⁷ *Ibid.* P, 101. Also Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* Pág. 166.

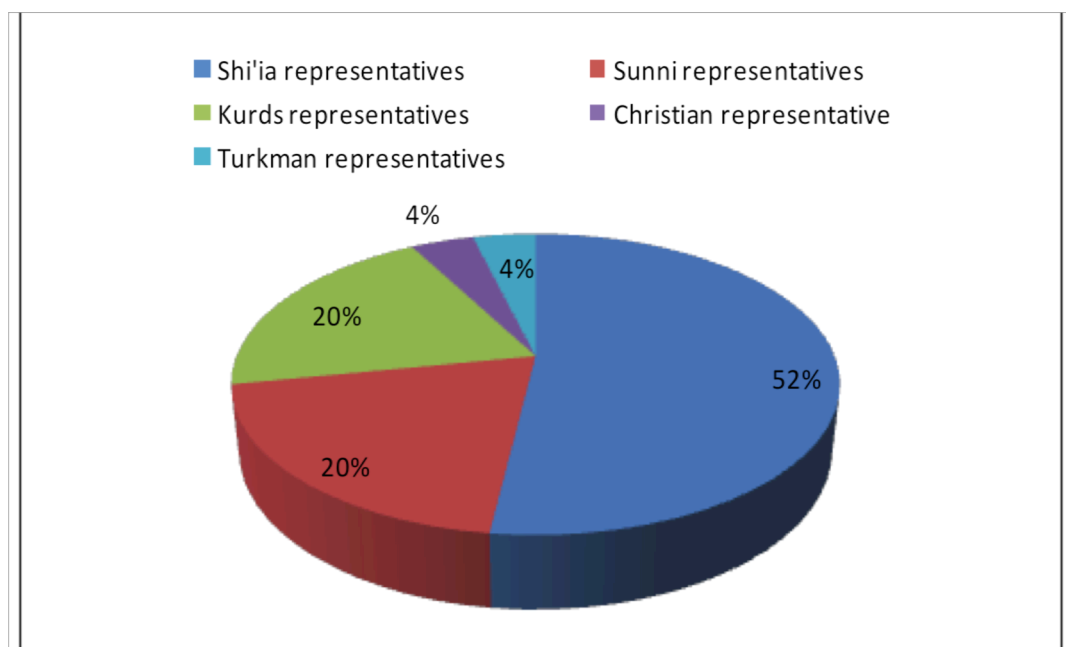
¹³⁹⁸ Herbert Docena. "Iraq's Neoliberal Constitution". Foreign Policy in Focus (FPI). September 2005. <<http://www.fpiif.org/fpifxt/492>> Raad Alkadiri and Chris Toensing. *Ibid.* Amy Chua and Jed Rubenfeld. "Ethnic Division in Iraq"--A Commentary by Profs. Amy Chua and Jed Rubenfeld. Yale Law School. June, 2004. <<http://www.law.yale.edu/news/2478.htm>> .

¹³⁹⁹ *Ibid.* See also: So, Mr. Bremer, where did all the Money go? *The Guardian.co.uk*. July 2005 <<http://www.guardian.co.uk/world/2005/jul/07/iraq.features11>>.

¹⁴⁰⁰ Paul Haven. "New Iraqi Governing Council to hold first meeting today". July 13th, 2003. Associated Press (AP). P, 1. <http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4176/is_20030713/ai_n14555232/pg_1>.

book.¹⁴⁰¹ The CPA organized a symbolic ceremony in order to handle power over the IGC and included the presence of the U.N. Envoy in Iraq, Sérgio V. de Mello, Coalition members and, obviously the 25 members of the IGC. The event took place in a restored building near a former Saddām Ḥussāīn's palace, now used by the CPA as its headquarters. After the ceremony a press conference followed as usual in this kind of events. Bremer's plan for the ceremony was to let these 25 politicians declare themselves as the IGC in what he called the "immaculate conception" option.¹⁴⁰² The idea was to give the impression that the CPA was creating a legitimate government with more than mere advisory powers but without transferring formally sovereignty to it.¹⁴⁰³

Table 4: Distribution of members in the Iraqi Governing Council



14.4. Similarities and differences between the British and the American occupations in the creation of a new political elite.

It is necessary to mention at this point one clear difference between the British and the American occupations. The British government and officials in Iraq decided at the Cairo conference of 1920 the type of government that would be imposed in Iraq; they

¹⁴⁰¹ Iraq's Governing Council Assumes Broad Authority. Revenue Watch n°1. Open Society Institute (OSI). 2003 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017436.pdf>>. This report as other reports I had founded in Internet and libraries covers the Governing council composition and competences but offered little information about the political process behind.

¹⁴⁰² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 111.

¹⁴⁰³ Allawi, Ali. A. *Op. Cit.* P, 166-167.

chose Faīṣal as the most suitable monarch for the country. This decision could be considered to be in harmony with the British model of government, which is a democratic and parliamentary monarchy.

On the other hand, the United States in 2003 sought in Iraq to create a republic from the outset. There were various reasons for this decision: Iraq was already a republic when the U.S. led-Coalition started the operations; the United States of America is a country with strong anti-monarchy sentiments that gained its independence against the British monarchy in 1781 thereby becoming one of the first constitutional republics of modern history. Therefore it would be very unlikely to see an American envoy like Paul Bremer advocating for a constitutional monarchy in Iraq.

Moreover, when Paul Bremer met Sharif Ali bin Hussein, one of Faīṣal's descendants who wanted to participate in the political process, it became clear Bremer's position regarding the Iraqi monarchy:

“Now in his late forties, Sharif Ali had been hustled out of Iraq by his family as a child when the monarchy was overthrown. Since then, he had lived well in England, and it showed. Dressed in Savile Row suit that must have cost thousand of dollars, with expensive Italian shoes and a Rolex Watch...He had returned to Baghdad on a private jet with a retinue of seventy.

*Unsurprisingly, Sharif Ali agreed that the G-7 was unrepresentative and that early elections were neither possible nor wise. “They would simply favor extremists,” he told me, in the tone of a headmaster addressing a schoolboy. ‘But, mind you, Ambassador, I would favor an early referendum on the form of the government. –A return to monarchy or not?’ He added that the Interim would have ‘a difficult time’. No, it won't be easy, I agree. But that's the way democracy works.”*¹⁴⁰⁴

There was never a referendum about this issue and the pretender to the throne was not included in the Governing Council that could have at least discussed his petition. Bremer argued that the main reason Sharif Ali was not included was the fact he was rarely available for cabinet meetings, but it seems that the CPA never considered him seriously to be a member of this body. Bremer gave him personally the news that he would not participate in the Council and Sharif Ali replied that he did not even know that the CPA was planning to create such a council.¹⁴⁰⁵

Later on, in an interview with Valentinas Mite, the Prince declared that he in fact had declined Bremer's invitation to join the council because: *“the majority of the problems now taking place in Iraq can be traced to the unwillingness of the U.S. to transfer power to Iraqis”*.¹⁴⁰⁶ And he

¹⁴⁰⁴ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 87.

¹⁴⁰⁵ *Ibid.* P, 110.

¹⁴⁰⁶ Mite, Valentinas. “Iraq: Cousin Of Last Iraqi King Says Monarchy Would Provide Stability.” Radio Free

added that he opposed Bremer's policy of relying on Iraq exiles for the creation of the council: *"I think the coalition has made the mistake of bringing in exile leaders, appointing them in positions [on the Governing Council] and then watching them fail," al-Hussein said. "Our position had always been [that] they need to use Iraqis that lived all their lives in Iraq, that are community leaders, that can affect the opinion in the street, that the public opinion respects them."*¹⁴⁰⁷

Later on Sharif Ali became the leader of the Iraqi Constitutional Monarchy political party that is calling for the restoration of a Constitutional Monarchy and according to his website: *"The adoption of constitutional monarchy by the Iraqi people will emanate from a true realization of the national responsibility that falls on each and every one of them, including the army and religious factions, and their understanding that the monarchic period was much better than all the regimes that followed it."*¹⁴⁰⁸ The party joined a coalition known as the Unity Coalition that gained four seats in the presidential elections in 2010.¹⁴⁰⁹ However, the policy adopted by Paul Bremer reminds us of the strategic and methods followed by the British Empire during Arnold Wilson's tenure as High Commissioner in Iraq. Wilson and Bremer wanted to control the creation of a provisional government and the writing of a constitution. In both cases, they succeeded in their plan to slowly transfer power to an appointed provisional government but they found great difficulties in their attempts to initiate the constitutional process. The King and the *naqīb* of Baghdad rejected Wilson's plans to write a constitution without the final approval of the Constituent Assembly, and a similar course of action was followed by Ayatollah as-Sīstānī who demanded the constitution to be drafted and approved by the people. In both cases the Iraqi political elite was paramount in reducing the political influence of the occupiers in the process of writing a constitution.

Also, the way in which the Americans and the British selected the members of the interim government is quite revealing of the wrong assumptions that often drive the plans of the occupiers. The British shaped Interim Government along religious and ethnic lines, and the Americans did exactly the same as we can observe in the table distribution of the members of the Governing Council. The difference lies in the proportion of the representation that differs in each case according to the vision and understanding of the occupiers of what Iraqi society should be.

Paul Bremer's views of what happened in Iraq in 1920 shows a sectarian approach that the American Envoy was adopting regarding Iraqi society. Bremer, during a discussion

Europe, Radio Liberty. December 01, 2003. <<http://www.rferl.org/content/article/1105180.html>>.
¹⁴⁰⁷ *Ibid.*

¹⁴⁰⁸ Iraqi Constitutional Monarchy (portal de Internet). <<http://www.iraqcmm.org/cmm/thecall.html>>.

¹⁴⁰⁹ Iraqi Elections 2010 Results Round-Up. Niqash.org. March 30th, 2010.
 <<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=75&id=2643&lang=0>>

regarding the problem of representation, told Ibrāhīm al-Ja‘afarī (Shia, Islamic Dawa Party):

“After World War I, when British forces moved into the defunct Ottoman's Empire provinces in Mesopotamia, the Iraqi Shiites had obeyed the fatwa (religious order) of the clerical hierarchy to resist cooperation with the "Crusaders". This decision further marginalized the Shia in the governance of their own country. Now eighty years later, Liberation was giving them a new opportunity.”

“By contrast, the Iraqi Arab Sunnis, who had enjoyed centuries of preferential treatment under their Sunni Ottoman Turkish rulers, had cooperated with the British occupation and remained the privileged caste, first under British installed monarchy, and the later in the Baathist regime.”

It is true that the Shiite *mujtahids* opposed the British occupation and this position had negative consequences politically speaking, but would it have been different if the Shiite community had further collaborated with the occupiers? I really doubt so. The opposition to the occupation came from many sections of society, Sunni, Shiite and Kurds. The British conference decided in the Cairo Conference to enthrone King Faīṣal because he could be easily controlled and influenced on political issues. Thus the British favored the Sunni community deliberately to strength the position of the king, while at the same time, they did not much want to include more Shiites in government positions. The role of the Shiite community was sealed in the Cairo Conference and little could be done for the Shiite community to change the level of participation in the new state. We need to remind ourselves here that despite the reluctance of the Shiite *mujtahids* to participate in the political process, there were other Shiites that actively engaged in politics and even sometimes united in coalition with Sunni counterparts.

Also, the British Empire finally did not help the Kurdish people to achieve their independence and to some extent they forced the Kurdish province to become part of Iraq despite the negative consequences this policy could have. The British annexed Kurdistan to Iraq due to his oil wealth and because the Kurdish community could play a counter balance role against the large Shiite community. Sectarian politics is a phenomenon closely related to the political system inherited from the British Empire and Bremer failed to recognize the role that played the British Empire in deepening the division within Iraqi society.

14.5. The rationale behind the transfer of sovereignty to the Iraqi people.

I have mentioned the impact that as-Sīstānī's fatwa had regarding the drafting of a new constitution and it is paramount in order to understand how developed the constitutional process from this point. The result of this fatwa was that at the end that the

U.S. Coalition needed to modify its first approach regarding the drafting of a new constitution. This approach entitled the drafting of the constitution through a one-stage process managed by the CPA through the IGC.¹⁴¹⁰ However, Al-Shistani's insistence on elections and the creation of a National Assembly convinced Paul Bremer that he needed to change his approach if he wanted to succeed. Therefore, he decided to modify its approach and implement a two-stage process that would accommodate as-Sīstānī's demands. Moreover the consequences of this religious edit went beyond the constitutional process that followed. This fatwa had a great impact on the whole political approach adopted by the CPA to return sovereignty to the Iraqis. In other words, Bremer regarded fundamental a series of principles that should be achieved before the transfer of power was done. These principles presented an inevitable dilemma between what the CPA expected – to empower the IGC with the necessary powers to write a constitution–, and what other actors involved expected from the CPA. For instance, the Pentagon pressured to speed the political process and return sovereignty as early as possible to the Governing Council, which could write a constitution. Several members of the Governing Council such as Ahmad al-Jalabī who expect a fast transfer of powers shared these views.¹⁴¹¹ They expected to consolidate their posts in the administration, and therefore consolidate their political power.

The Governing Council had the powers to appoint ministers, prepare the budget, and as Bremer announced earlier, appoint the members of a Constitutional Preparatory Committee to study different possibilities regarding the constitutional process.¹⁴¹² Bremer criticizes often the inability of the group to coordinate, and their incapacity to agree on basic issues regarding the process.¹⁴¹³ Also, since mid-summer 2003 violence was growing, and the security and economic situation was improving very slowly.¹⁴¹⁴

All these problems were further complicated by members of the Defense Department such as Paul Wolfowitz who insisted in a fast transition of powers to the IGC. During a meeting at the Pentagon (October 2003), Bremer presented his plan, which basically was to empower the Governing Council with some provisional powers, and devolve more authority to the Iraqis in April 2004.¹⁴¹⁵ Also, the Bush Administration was

¹⁴¹⁰ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 101.

¹⁴¹¹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 88.

¹⁴¹² Full accounts of the powers of the GC please see Open Society Institute's report. Iraq's governing council assumes Broad Authority. Revenue Watch. N° 1.
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017436.pdf>>

¹⁴¹³ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 121.

¹⁴¹⁴ Hashim, Ahmed S. *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq*. Cornell University Press. 2006. Pág. 33.

¹⁴¹⁵ *Ibid.* p, 205.

introducing major changes in the configuration of command structured since the beginning of the war. The Defense Department was not the only agency in charge of operations in Iraq and Afghanistan anymore, and the State Department's National Security Adviser, Condoleezza Rice, assumed several competences for the operations in both countries.¹⁴¹⁶ Rice was appointed head of the Iraqi Stabilization Group, which constantly assisted the CPA in the political and constitutional process. According to her, this new policy was intended to speed up the reconstruction efforts through the elimination of red tape, however as other analysts had pointed out, there was an extended discontent about the performance of the Defense Department in the Iraqi crisis.¹⁴¹⁷

Bremer had little trust in the ability and capacity of the IGC to solve any problem. The CPA exercised absolute control over almost all major issues. Bremer recognized that regarding many fundamental matters such as providing electricity, addressing unemployment; the creating policy, reconstructing the country; etc. would be designed by the CPA, but presented by the IGC's as theirs.¹⁴¹⁸ The way Ministers and members of the CPC were appointed was a clear sign to Bremer of how incapable the new cabinet was. The IGC expanded the governance apparatus with 25 Ministries in order to give a chance to each member of the IGC to choose one minister. The Constitutional Preparatory Committee was selected following this procedure as well.¹⁴¹⁹

The CPC was formed by 25 members: twelve Shiite Arabs, five Sunni Arabs, five Sunni Kurds, one Turkmen, one Assyrian (Christian), and three women (one Turkmen and two Shiite).¹⁴²⁰ Authors such as Faleh A. Jaber argued that the formation of the CPC following this procedure promoted a "polarized process into conflicting blocks". CPC members were more worried about the method of selecting the drafters than on the principles and issues related to adopt a new constitution.¹⁴²¹

Therefore, the CPA and the Governance Team designed different plans to solve the problem of transferring sovereignty to an appointed group of Iraqi politicians. Bremer in general terms describes his plan which he regarded to be inspired on the British Empire model used during his occupation of Iraq at the end of the WW I. According to him, the

¹⁴¹⁶ Judy Keen. Rice will manage Iraq's New Phase. US Today. Posted on June, 2003 and updated on July, 2003 <http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2003-10-06-rice-iraq_x.htm>

¹⁴¹⁷ *Ibid.*

¹⁴¹⁸ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 123.

¹⁴¹⁹ *Ibid.* p, 148.

¹⁴²⁰ Faleh A. Jabar. "The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic relation". Minority Right Group International. Micro Study. Minority Rights and Conflict Prevention. December, 2005. <[http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/EVOD-6K5GTY-mrg-irq-16dec.pdf/\\$File/mrg-irq-16dec.pdf](http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/EVOD-6K5GTY-mrg-irq-16dec.pdf/$File/mrg-irq-16dec.pdf)>

¹⁴²¹ *Ibid.*

British's pattern was to convene a constitutional convention comprising a selected group of Iraqi representatives. They would write a constitution, and thereafter it would be presented to the Iraqi people in a national referendum for its approval. If the constitution was accepted, election would be held for a sovereign parliament based on the terms of the constitution, and the Coalition would return sovereignty to the Iraqis.¹⁴²²

This sequence can be summarized as follows: promulgating a constitution, holding elections, and installing a new government. This pattern was the same utilized by Gen. McArthur during the reconstruction of Japan in WW II.¹⁴²³ Also, there are similarities [in the use of this pattern in Lebanon's history. During the French occupation, and later during the Mandate, the French republic favored in 1920 the creation of a separate state from Syria that would be called: *Etat du Grand Liban*. One of the first measures taken to coalesce this new entity was to write a constitution. The Lebanese constitution developed by French and Lebanese politicians in 1926 settled the foundation of the modern Lebanese estate. After the constitution was approved, elections followed in 1927, and since then, elections have been held regularly until today in order to form a parliament albeit several conflicts have disrupted the political life of the country.¹⁴²⁴

The basic problem that Bremer had was how to write a constitution before sovereignty was transferred. Bremer expected that the Governing Council would somehow appoint a constitutional writing committee for a permanent constitution. But as-Sīstānī's fatwa, and the CPC were against this idea. The Constitutional Preparatory Committee after consulting with different leaders decided that the members of the constitutional convention should be elected, and not appointed by the IGC and the CPA. However, the CPC presented a second option, which would not entail national elections, but a selection of candidates through local elections or caucuses.¹⁴²⁵ These procedures were also used by the British Empire to control how candidates were selected in the political process.

As-Sīstānī's declarations had an echo amongst CPC member's that obviously was mostly Shiite (50%).¹⁴²⁶ Bremer was totally reluctant to adopt this approach, and gathered several experts from the U.N. and several NGO's to prove his position. According to their reports the process of transferring sovereignty would entail at least two years. Also Bremer

¹⁴²² *Ibid.* P, 163.

Thornton, Ted. History of the Middle East Database. The Coalition Provisional Authority Rule of Iraq 2003-2004. Last revised 2007.

<http://www.nmhschool.org/tthornton/mehistorydatabase/united_states_in_iraq.php>.

¹⁴²⁴ Paul Salem. *Ibid.* Also see Paul Salem. "Lebanon at the Crossroads: Rebuilding an Arab Democracy". Brookings. March, 2008. <http://www.brookings.edu/articles/2005/0531middleeast_salem.aspx>.

¹⁴²⁵ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 164 and 189. Also see Faleh A. Jaber. *Ibid.*

¹⁴²⁶ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 108-109.

had the choice to use the last resolution passed in Iraq –UNSC 1511, 16th October– to strength his position as the final decision maker in Iraq. The resolution reinforced the dominant role of the U.S. led–Coalition in the reconstruction process.¹⁴²⁷ The resolution only urged the authorities to establish a timetable –which should include a plan for a constitution and elections by December– in order to begin a transfer of power as soon as possible.¹⁴²⁸ Ultimately Bremer hoped to bargain with the IGC to delay the transfer of power in exchange of creating an interim government, and creating a constitutional convention for writing a constitution.¹⁴²⁹

The White House, the Pentagon and some Iraqis in the IGC pressured for a faster transition. Under these circumstances Bremer had to change his approach that was to adopt an early constitution before the transfer of sovereignty. Now, he decided to adopt a solomonic decision, which would take into account the demands of the Pentagon, the CPA and the IGC. At this point –between the end of October and the beginning of November 2003– Bremer in close collaboration with the Governance Team and the National Clandestine Service Iraq’s stabilization group designed a plan that would satisfy all the parties involved in the process.

The new plan envisioned by Bremer would be as follows: sovereignty will be transferred before a permanent constitution is in place in order to satisfy Iraqi’s demands and U.S. pressures. The risks of this sequence was that Iraq would be then in hands of a non-elected or illegitimate-government. Therefore, the CPA needed to design a corpus of norms that would regulate this period in order to continue with the transfer of sovereignty. Also, the settling of a legal framework would help Bremer introduce the fundamental U.S. theory of government based on democratic and liberal principles.¹⁴³⁰ The idea was to bestow the IGC –with the assistance of some qualified Iraqis– with the necessary powers to write a temporary constitution. This law would specify the procedures to invoke national elections for establishing a Transitional National Assembly (TNA). Sovereignty would be returned to the TNA, which would appoint a new constitutional committee to a write a permanent constitution.¹⁴³¹

This plan designed by the CPA was presented in private to Adman Pachachi, Sunni member of the IGC. After discussing the plan, Bremer convinced Pachachi to make this

¹⁴²⁷ Ted Thornton. *Ibid.*

¹⁴²⁸ Please see UNSC 1511. Adopted by the Security Council on 16 October 2003.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/563/91/PDF/N0356391.pdf?OpenElement>

¹⁴²⁹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 193.

¹⁴³⁰ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 212.

¹⁴³¹ *Ibid.*

plan his, and presented as such to the Governing Council.¹⁴³² This technique was also used during the drafting of the Japanese constitution as Dale Hellegers tell us: “*the Japanese government would ‘change their own constitutional provisions to fit our demand for a liberal Constitution,’ and MacArthur would then accept this Constitution as the work of the Japanese Government and so promulgate it to the world*”.¹⁴³³ Also during the British occupation and Mandate of Iraq (1920-1932) this procedure was followed as well. The British High Commissioner appointed a committee of British advisors in the Iraqi Ministry of Justice who worked on a draft constitution since 1921.¹⁴³⁴ When the draft was finished the committee handed the draft to King Faīṣal, who accepted it, but first decided to refer it to a committee of Iraqis for its approval. The Iraqi committee submitted it to the Constituent Assembly, and after introducing some minor changes, the Constituent Assembly approved it in July 1924, and later the King approved it officially on March 1925.¹⁴³⁵ However the Japanese and the Iraqi constitutional processes in 1925 differentiate in that those constitutions were meant to be permanent, while CPA-GC’s constitution would be temporary.

The following day Pachachi announced and discussed the idea with several IGC members on November 15th.¹⁴³⁶ After a long session the Governing Council decided to proceed with this plan. The November 15th agreement was accepted by all the IGC, but it was not free of controversy, especially between Kurds and SCIRI’s members who were worried about federalism, and the supposed caucuses’ procedure envisioned by the CPA.¹⁴³⁷ Although the IGC adopted the plan, which was also officially endorsed by the U.N. on December 5th, 2003-¹⁴³⁸, the spiritual leader, Ayatollah as-Sīstānī once again disagreed with the caucuses procedures planned by the Coalition. The spiritual leader insisted that the “transitional legislature” should be elected, and he threatened the CPA and the IGC several times to issue a fatwa in order to declare the November 15th agreement null.¹⁴³⁹ This problem was solved through a temporary agreement between the CPA and as-Sīstānī. The Ayatollah demanded that the CPA and IGC invite a U.N. team to Iraq to produce a report about the impossibility of holding national elections. Then, the

¹⁴³² *Ibid.* Pp, 213-4.

¹⁴³³ Hellegers, Dale M. “*We, the Japanese People: World War II and the Origins of the Japanese Constitution*”. Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 2001. P, 520.

¹⁴³⁴ Ofra Bengio. “Pitfalls of Instant Democracy” in Michael Eisenstadt and Eric Matheson. “U.S. Policy in Post-Saddam Iraq. Lessons from the British Experience”. The Washington Institute for Near East Policy. 2003. P, 18.

¹⁴³⁵ “Iraq until the 1958 revolution, British Occupation and the mandatory regime”. Encyclopedia Britannica. <<http://www.britannica.com/eb/article-22902/Iraq>>.

¹⁴³⁶ The full terms of the agreement can be found in Arato, Andrew. *Op. Cit.* Pp, 110-113.

¹⁴³⁷ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 213-4.

¹⁴³⁸ *Ibid.* P, 245.

¹⁴³⁹ Arato, Andrew. *Op. Cit.* P, 115.

U.S. envoy, Lakhdar Brahimi, had the task of convincing as-Sīstānī of the great difficulty of holding elections. Brahimi promised that if as-Sīstānī would support the process envisioned by the CPA and the IGC, the CPA would drop the idea of a transitional legislature and the caucuses.¹⁴⁴⁰

14.6. The drafting of the Transitional Administrative Law (TAL).

The Governing Council established a drafting committee to work on the Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period –also known as the Transitional Administrative Law (TAL)– somewhere between the end of 2003 and the beginning of 2004.¹⁴⁴¹ The TAL was meant to be a temporary constitution in order to have elections and appoint a Transitional National Assembly. The CPA and the IGC were gaining momentum due to the capture of Saḍḍām Ḥussāīn during this month. Although the capture of Saddam reduced the violence and gave some relief to the Coalition, it did not mean at all the end of the resistance. Violence was reduced up to 20% but soon after, new security challenges started: al-Qaida operations were growing, some Shiite leaders, such as Muqtada al Sadr, were reaffirming their resistance against the Coalition. Ba‘athists were still operational in some areas, and the CPA and the U.S. army had serious problems training the new army and police. Iraqi jails were full of prisoners, and the scandal of Abu Ghraib prison was evidence of the poor conditions under which detainees were treated, as well as physical and psychological abuses conducted by some member of the U.S. led – Coalition forces and intelligence in Iraq.¹⁴⁴²

Paul Berner argued that the TAL was a fundamental step, not only because it would enable a return of more authority to Iraqis, but because also it prescribed and formalized the procedures to adopt a permanent constitution. The IGC agreed with the CPA that the TAL should be ready by the 1st of March 2004. This meant that the IGC had less than three months to write the interim constitution. The main problem facing the Governing Council during the first stages of the negotiation was the inflexibility of Kurds

¹⁴⁴⁰ *Ibid.* P, 129.

¹⁴⁴¹ Please see: “Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period”. Coalition Provisional Authority official web-page. March 8th, 2004. <<http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>>.

¹⁴⁴² Please see “Iraq timeline: February 1 2004 to December 2004”. Guardian.co.uk. Special Report Iraq. <<http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,12438,1151021,00.html>>. Also Larry Diamond. “What Went Wrong in Iraq”. Foreign Affairs. September-October 2004. <<http://www.foreignaffairs.org/20040901faessay83505-p10/larry-diamond/what-went-wrong-in-iraq.html>>.

members regarding the issue of federalism and the final status of Kirkuk.¹⁴⁴³ The Kurds regard the city of Kirkuk as their historical capital, and they have always demanded the inclusion of this city in the Kurdistan region. Arabs (Sunnis and Shiites) and Turkmen reject these claims and oppose the idea of invoking a referendum to formalize this union. The Kurds had in mind to create an independent state along ethnicity lines that would have led, according to Bremer and other members of the Governing Council, to a disintegration of Iraq.

The IGC asked the CPA for assistance, and Bremer decided to follow two parallel tracks to write the interim constitution: first the governance team would work with the Arab section of the drafting committee, and second, Bremer would try to mediate with the Kurds in an attempt to moderate their positions regarding their autonomy demands.¹⁴⁴⁴ At the same time, the Sunnis started criticizing the low representation they had in the political process, while the Shiites pressured to convene elections as early as possible. The idea was to work in two separate teams, which would gather together and assemble the TAL.¹⁴⁴⁵ The NSC requested of the U.N. to assist the CPA with some mediator experts. Soon after, the U.N. sent to Iraq a new Envoy, Lakhdar Brahimi, an Algerian diplomat with broad experience in the constitution-making process in Afghanistan.¹⁴⁴⁶ His only task was to work on a report about the difficulties of holding elections following the petition demanded by Ayatollah as-Sīstānī.¹⁴⁴⁷

The drafting committee and the governance team worked together on a daily basis.¹⁴⁴⁸ The CDC was chaired by ‘Adnān Pājāji, Sunni representative, who clearly supported the necessity of the interim constitution.¹⁴⁴⁹ As the teams were approaching the deadline, several problems emerged regarding the government structure, the distribution of authority amongst the center and the regions (the Kurdistan autonomy), the role of religions and in particular Islam, and finally, the method to be use for the ratification of the TAL.¹⁴⁵⁰ Regarding the role of Islam, the Shiite block led by al-Da‘wa and the SCIRI

¹⁴⁴³ Challis McDonough. “Iraqi Kurdish Autonomy Remains Difficult Issue to Settle”. Payvand News. January, 2004. <<http://www.payvand.com/news/04/jan/1067.html>>.

¹⁴⁴⁴ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 271-73.

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁴⁶ For a detailed profile of Lakhdar Brahimi please see Mahan Abedin. “Doswsier: Lakhdar Brahimi”. Middle East Intelligence Bulletin. Vol. 6, N° 6-7. June-July 2004. <http://www.meib.org/articles/0407_iraqd.htm>.

¹⁴⁴⁷ *Ibid.* P, 289. Also Larry Diamond. *Ibid.*

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁴⁹ Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 7. Also see: “Interview with Former Presidents Bush and Clinton; Interview With Adnan Pachachi; Interview With Jalāl Tālābānī”. CNN late edition with Wolf Blitzer. Transcript. April 2005. <<http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/0502/20/le.01.html>>.

¹⁴⁵⁰ *Ibid.*

demanded that Islam become the source of legislation.

During February “Abdu al-‘Azīz al-Hakīm assumed the presidency of the IGC, and during his tenure, the Shiite leadership tried to pass a resolution to activate *sharī‘a* law in all the territory. Bremer refused to sign this resolution, and proposed that the CDC focus on individual rights, and introduce in the TAL strong checks and balances mechanisms to lessen the power of the Shiite majority in parliament. The idea is that the Shiite as a majority should not hold all the power to approve legislation without first discussing and reaching agreements with the rest of the political forces in the council.¹⁴⁵¹ For instance, the IGC decided on a formula which would entitle the election of a Prime Minister as head of the state, but a presidency council consisting of three deputies would limit its powers. The presidency would have veto powers over appointments and legislation proposed by the Prime Minister.¹⁴⁵²

By the end of February, the CDC had managed to unify all proposals in one draft that was then distributed to the members of the council. The Shiite block did not agree on the role of Islam in the draft, and often walked out of the negotiation tables. This situation made negotiations very difficult, and the CPA decided to gather all the members in the Green Zone in order to have all the members of the committee in one area.¹⁴⁵³ Each group would hold their meeting in contiguous buildings. The Kurd committee gathered in the CPA offices, while the Shiite committee met at the IGC building. This would help speed up the negotiations. The difficulty about the role of Islam was aggravated by the Kurdish position on the concept of federalism.¹⁴⁵⁴ Kurdish representatives proposed the possibility of allowing governorates to merge in order to create autonomous regions.¹⁴⁵⁵

One of the main issues emanating from this proposal was the way the constitution would be ratified. According to the Kurdish proposal, the permanent constitution would not be ratified if two-third of the electorate rejected it in three provinces. This procedure clearly favored the Kurdish regional government but compromised three provinces; it would give them veto powers in the constitutional process.¹⁴⁵⁶ This proposal had great implication for the whole process, and Bremer decided to consult first with Condoleezza Rice who later accepted this proposal. Finally an agreement was reached with the Kurds,

¹⁴⁵¹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 289.

¹⁴⁵² Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 7

¹⁴⁵³ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 295

¹⁴⁵⁴ “Iraq’s Kurds: Towards a Historic Compromise?” International Crisis Group (ICG). M.E. Report N°26. Amman/Brussels. April, 2004.

<http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east_north_africa/iraq_iran_gulf/26_iraq_kurds_toward_an_historic_compromise.pdf>.

¹⁴⁵⁵ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 295.

¹⁴⁵⁶ *Ibid.* P, 297.

the CPA and the other members of the GC. The Kurds would keep the autonomy they enjoyed in the territory they controlled since 1991, but in return they would wait to discuss and negotiate the final status of Kirkuk until the constitutional process began in 2005.¹⁴⁵⁷

The final method to reach a final consensus was to meet with all the members of the council in a plenary room to discuss article by article the TAL. The president of IGC and Paul Bremer chaired the meeting. During this meeting, the issue of Islam, article 7 of the TAL, was one the most difficult issues to resolve. There was a profound division between those members who were religiously oriented, and those members professing secularism. Finally, after long hours of discussions, the Shiite and Kurds agreed to disregard Islam as the source of legislation, but at the same time, Sunnis started to complain about the prominent role of Islam and pressured to amend article 7.

The Sunni member, Dr. Rubaie, suggested introducing references to democratic principles and human rights guaranties. The Sunnis were worried about an interim constitution too religiously-oriented that would not secure some basic rights to the Sunni community given the current de-Bath'ification policy, and their clear disadvantaged position as a minority. The final formula reached was to describe Islam as "a", – instead of "the" – principal source of legislation. Thus no law could contradict the tenets of Islam and a list of democratic principles was included in chapter II of the law.¹⁴⁵⁸ For instance, during an interview with Peter Cave, 'Abd al Aziz al-Hakim was asked why did he –as a Shiite who represent 60% of the population– finally signed the TAL which gives veto power to other minorities such as the Kurds. Hakim responded: *Our disagreement is based on the restriction the veto will impose on the free will of the entire Iraqi people giving such rights to individual communities will limit the freedom of choice of the Iraqi people –and this is the basis of our opposition*".¹⁴⁵⁹

There were others issues of great importance that were discussed for the TAL. The law included an agenda for democracy as Bremer called it. This means that the TAL would include a timetable for implementing democracy in Iraq. Following the November 15th agreement, sovereignty would be returned no later than January 31st, 2005. After the transfer of powers, there were three additional steps to follow: a) Iraq should write its constitution by August 15th, 2005. B) The document should be ratified by October 15, and if approved, c) elections should be held based on its provision on December 15th, 2005.¹⁴⁶⁰

¹⁴⁵⁷ "Iraq's Kurds: Towards a Historic Compromise?". *Ibid*.

¹⁴⁵⁸ Please see article 2 and 61. "Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period". CPA. Also, Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 299.

¹⁴⁵⁹ Peter Cave interview with Abdul Aziz al Hakim. Foreign Correspondent. Broadcast May, 2004. Transcript available at <<http://www.abc.net.au/foreign/content/2004/s1101371.htm>>.

¹⁴⁶⁰ Please see article 2, 60 and 61. *Op. Cit.* CPA.

This was an extremely ambitious agenda due to many security problems that Iraq was facing as Bremer himself recognized.¹⁴⁶¹

Another achievement of the council was to introduce a 25% quota of women representation in the National Assembly. Also, it was agreed to review the de-Ba'athification policy despite strong opposition from Ahmed Al-Jalabī who wanted to expand this policy. Finally, Al-Jalabī's nephew raised questions about article 59 which dealt with CPA security agreements providing a legal rationale for U.S. military presence. Bremer argued that it was too late to reopen the negotiation after the long process of drafting the TAL, and CPA layers convinced Al-Jalabī's nephew to not mention the issue to other members of the IGC.¹⁴⁶² However, the TAL left the door open for a long presence of U.S. troops in Iraq. According to article 59, the presence of U.S. troops depends on the obligations established under UNSCR 1511 (2003). This resolution does not specify the date for the withdrawal of U.S. troops, and it only mentions that the multinational force's mandate should be reviewed one year after the adoption of the resolution.¹⁴⁶³

Another important issue is that the TAL did not provide any law or mechanism to hold accountable members of the Coalition forces. Although article 50 stipulates that the Iraqi transitional government shall establish a National Commission for Human Rights (NCHR), this body had no authority to investigate U.S. led–Coalition forces activities. This body had the right to examine the implementation of IGC's policy, and investigate complaints about violations of Human Rights in Iraq. This institution is an independent body, and it had the power to start its own investigations over governmental authorities, but did not have the authority to investigate the CPA, and the U.S. led–Coalition forces. This is clear also in article 15 that allows police, investigators, and other government authorities to solicit a magistrate to issue a search warrant for conducting investigations related to abuses, but this law is only binding for Iraqi institution (see also article 22). The CPA and later on the U.S. led–Coalition forces (that from now on will be called multinational-force) were only accountable under resolution 1511, and other relevant regulations related to it. Therefore, any legal complaint against coalition forces would become a political issue rather than a legal action.

¹⁴⁶¹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 293.

¹⁴⁶² *Ibid.* P, 300.

¹⁴⁶³ UNSCR 1511. Adopted by the Security Council at its 4844th meeting on October 16th, 2003.
<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/563/91/PDF/N0356391.pdf?OpenElement>>.

14.7. Final consideration about the TAL.

Although all members of the IGC approved the TAL, the day before the signing ceremony reserved some surprises.¹⁴⁶⁴ The day after the TAL was finished Ayatollah as-Sīstānī expressed his disappointment in a letter to Bremer stating that the law was undemocratic because it allowed two-thirds majority in any three provinces to veto the permanent constitution. He obviously did not accept any Kurdish veto.¹⁴⁶⁵ During March 4, Dr. Rubaie handed Bremer with a list of 8 changes that as-Sīstānī wanted to include it in the TAL. Bremer rejected the idea because the TAL was agreed under consensus. Bahr al-'Uloum and other Shiite members tried to persuade the Kurdish members to drop this system of ratification, but the Kurds wanted in return the city of Kirkuk as well as other demands that were rejected by Bremer.¹⁴⁶⁶ During the TAL signing ceremony the Shiite community did not show up on time, and the session had to be postponed for two days in the mid of great protests by the rest of IGC members. The Shiite representatives requested two days to discuss the matter with as-Sīstānī in Najaf. At the end only after the Shiite leadership had the approval of as-Sīstānī the TAL was passed on March 8th, 2004.¹⁴⁶⁷

The TAL has 62 articles which are divided in nine chapters, each headed by a title that specifies its content: *preamble, fundamental principles (articles 1-9), fundamental rights (10-23), the Iraqi transitional government (24-29), the transitional legislative authority (30-34), the transitional executive authority (34-42), the federal judiciary authority (43-47), the special tribunal and national commissions (48-51), regions, governorates, and municipalities (52-58), and the transitional period (59-62)*. The TAL has all the characteristics of what we might call a temporary constitution. Articles 2 and 61 clarify the period of validity of the Law, which is from the 30th of June (the date of the transfer of sovereignty) to the 31st of December 2005, the date by which the new constitution should be drafted and approved by referendum. Article 62 outlines the procedures to follow if the referendum fails to approve the constitution. Section (e) in this case prescribes the dissolution of the National Assembly, and calls for new elections to form a new National Assembly in order to start the process again. Nevertheless sections (f) and (g) of the same article stipulates that the president of the National Assembly, with the approval of the cabinet, can ask for additional time to finish the writing of the constitution.

¹⁴⁶⁴ Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 8.

¹⁴⁶⁵ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 302.

¹⁴⁶⁶ *Ibid.* P 303-305.

¹⁴⁶⁷ "Iraqis agree on new Constitution". BBC News. March 8th, 2004.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3541875.stm>.

The deadline can be extended six months.

The TAL as other constitutions around the world has a preamble where the meaning and utility of this law is contextualized. The preamble states that the new Iraq should be in its final form a democratic nation, with an elected government, and operating under a legitimate constitution. This declaration of principles seeks to reject any despotic or authoritarian form of government as the previous regime that is described as a violent, usurper and despotic regime.

The TAL provides a new concept and model for the state. Article 4 stipulates that Iraq should be conceived as a republican, federal, democratic, and pluralistic state. This means that power should be shared among the federal government, the regional governments, municipalities, and local administrations. Also, this article mentions that the federal system should be based upon geographic and historical realities and the separation of powers, instead of origin, race, ethnicity, nationality, or confession.¹⁴⁶⁸ This decentralized model significantly differentiates from the centralized system. This new federal system was designed in order to accommodate the Kurdistan Region. Kurdish nationalism developed as a reaction to Turkish and Arab nationalisms based on strong ethnic (Turks or Arab), and cultural (Turkish or Arabic language and Islam) grounds, with strong central governments, that left little room for the Kurdish people to exercise their cultural traditions.¹⁴⁶⁹

Turks and Arabs had regarded Kurdish nationalism as a threat to the emerging identity based on ethnic and cultural principles that these emerging nations were trying to establish after the disintegration of the Ottoman Empire.¹⁴⁷⁰ Turks and Arabs recognized the right of the Kurdish population but only as long as they recognized their Arabness and Turkishness. Kurdish nationalism is based on a strong ethnic and cultural sentiment that extends beyond geographic boundaries,¹⁴⁷¹ and therefore, the distinction established by the TAL to differentiate between 'geographic and historical realities', 'nationality, race, and origin' is vague and imprecise. Kurdish nationalism rejects the idea of a centralized state because it resembles previous policies carried out by the previous regime to homogenize Iraq under the auspices of a united Arab and Muslim country.

Unfortunately the TAL could not prevent Iraqis from not understanding the concept of federalism under the premises of race, ethnic and religious affiliations. We must take into account that Iraq is divided into three different regions, which historically have

¹⁴⁶⁸ Please see article 4. "Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period." *Ibid.*

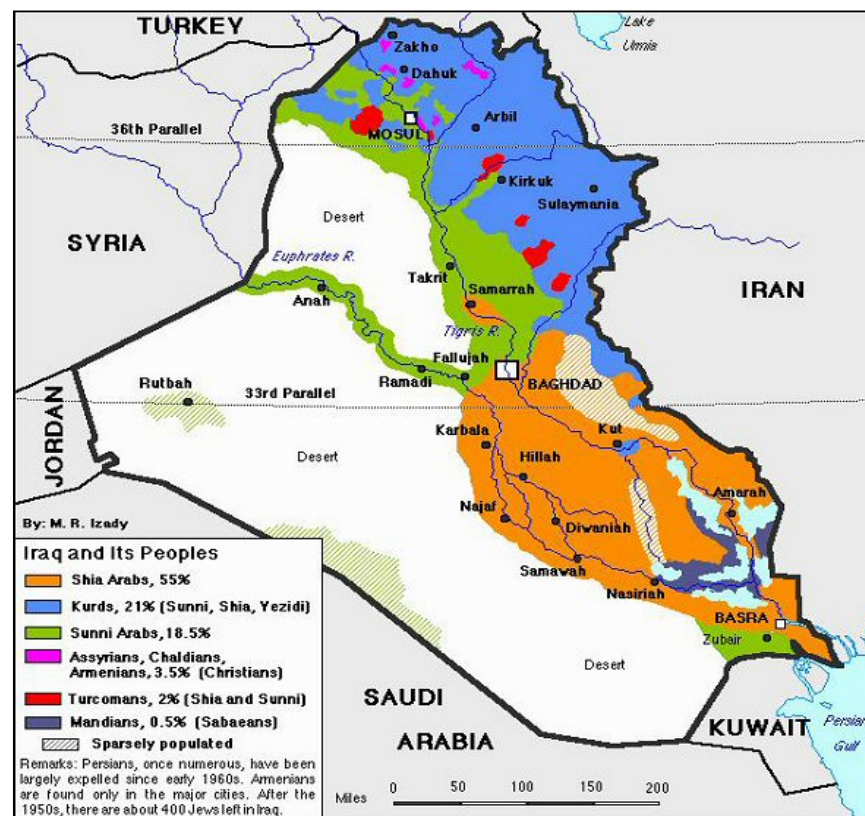
¹⁴⁶⁹ Shatzmiller, Maya (Ed). *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies*. Montreal, PQ, CAN: McGill-Queen's University Press, 2005. Pp, 230-232.

¹⁴⁷⁰ *Ibid.* P, 232.

¹⁴⁷¹ *Ibid.*

been inhabited by each of the major communities. If we take a look at the map below, we can see clearly how the Iraqi population spreads out in three different areas: the North by Sunni Kurdish, the Center by Sunni Arabs, and the South by Shiite Arabs. However, there are small areas inhabited by other communities such as Arab Sunnis in Kurdish areas in the North, and in the Shiite areas in the south. Christians are located in the North and in the South, and Turkmen communities are spread along the Kurdistan region. Also, there are mixed populated areas where there is not a predominant ethnic or religious community near the capital and towards the south. The current social configuration in Iraq is considered to be the result of the promotion and imposition of state policies aiming to redistribute the population.

Map-1. Religious and Ethnic Composition of Iraq¹⁴⁷²



The former regime encouraged and promoted the allocation of Sunni Arabs in Kurdish and Shiite areas in the South in order to counter balance Kurdish nationalism and Shiite resistance against the regime in the North and in the South. However, this view cannot deny that migrations are also a social phenomenon often related to the search for a

¹⁴⁷² "Demographics of Iraq". Wikipedia.org. <http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Iraq_demography.jpg>.

better life. The oil industry in the North and the South offered job opportunities for many Iraqis who decided to flee their villages or abandon their farms to work in the oil industry in Iraq.¹⁴⁷³

The policy promoted by the TAL is that each community would have the right to manage its own social affairs (federalism), and to compensate those families that suffered the policy of ethnic relocation. Thus, many people would have to leave their actual homes and find a new place to settle. Another important factor is the lack of security produced by sectarian violence that may encourage many Iraqi families to abandon their current residences in order to look for protection in areas belonging to their community. This policy is promoting the *cantonization* of Iraq, and the creation of regions following ethnic, national or religious principles.

Finally there were two issues that were relevant for our research: the de-Ba'athification policy and the formation of the National Assembly that would work on a new constitution. The TAL specified that the Iraqi Transitional National Assembly would be elected after a referendum held between December 2004 and January 2005. Election would be held according to the norm stipulated by an electoral law and the political party's law (article 30, section c). Therefore an elected National Assembly would write the constitution following certain norms, and bestowed the process with popular legitimacy according to constitutional theory. The de-Ba'athification process is codified in article 49 of the TAL. It establishes the Higher National de-Ba'athification Commission as well as other institutions (Commission on Public Integrity, or the Iraqi Claims Commission) which all tried to investigate abuses during the previous regime, but the TAL did not provide particular guidance about conflicts that may have emerged between these institutions and the Human Rights Commission created and stipulated in article 50. This means that the Federal Supreme Court would have the final say on conflict, and resolution taken by these bodies.

The CPA organized a media propaganda campaign to improve the image of the TAL amongst Iraqis. This campaign was important due to the secrecy under which the political process was carried out. Several months before the TAL was signed, the CPA contracted a British advertising agency to prepare a propaganda campaign in Iraq.¹⁴⁷⁴ The campaign was launched several weeks after the TAL was signed, and this inexplicable delay, gave enough time to the opposition to start its own campaign using leaflets and

¹⁴⁷³ John Sfakianakis. "The next *Sim City*". Al-Ahram. Issue n°617, December, 2002.
<<http://weekly.ahram.org.eg/2002/617/ec1.htm>>.

¹⁴⁷⁴ Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 8.

fanzines portraying the TAL as “unfair, unrepresentative, undemocratic” and “a dictatorship of the minorities”.¹⁴⁷⁵ Many Iraqis lacked proper information about the process, and therefore their capacity to make a decision was significantly undermined. The political process was highly polarized between two views. Thus, if you rejected the TAL it could be seen as promoting the insurgency, making it difficult to have a critical stance regarding the Law.

Finally, professor Hussein Al-Balisany argues that if we take into consideration the situation under which the country was at that time, the TAL was needed after the all. There was not enough time to successfully accomplish such a difficult task in such a short period of time and this had negative consequences because at that time there were very different approaches and doubts about how to proceed with the constitutional process among Iraqi politicians.¹⁴⁷⁶ Bremer never considered the idea of using Iraq’s former Constitution to initiate a political process that perhaps could have saved resources and simplified the reconstruction of the political process. Professor AL-Balisany who is Kurdish and expert in Iraq Constitutionalism think that the TAL was a mistake after all. Al-Balisany defends the theory that the previous Constitution –approved during the establishment of the republic in 1958– could have been amended in those articles in relationship with the president and the presidency, which could be considered the legacy of Saddam.¹⁴⁷⁷ On the other hand, many articles of the former Constitution could had worked perfectly well because many of the articles were approved before Saddam came to power and they are the result of years of struggle against foreign control and occupation. The old Constitution was a symbol of the revolution and the changes that took place the 14th of July 1958 and therefore respected by a majority of Iraqis.

¹⁴⁷⁵ *Ibid.*

¹⁴⁷⁶ Personal interview (un-published) with professor and ex-parliament Hussein Sheik Muhammad Al-Balisany, at Shalahaddin University -Hawler, in the Faculty of Politics and Law, city of Erbil Kurdistan region, Iraq. 35 minutes, recorded on mp3, June 4th, 2013.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*

“So we had serious problems of security, reconstruction delivery, and legitimacy. We failed to ameliorate these by putting enough resources in (particularly enough troops) and by giving Iraqis early on more control over their own affairs. Now we are transferring control soon to Iraqis, and that is truly the only hope for rescuing a rapidly deteriorating situation. But in transitional politics, as in all other politics, timing is crucial, and what could be achieved by a certain initiative at one moment in time may no longer be possible months or years later, when the parameters have shifted and the scope for building a moderate center may have been lost”.¹⁴⁷⁸

“Jonathan Morron, UIIP’s expert on the Iraq constitution who was out here with me during the drafting, says that this has been the worst constitution making process in post-colonial history. For me it has been the worst failure in the long string of failures over the last couple of years. The worst because, though less dramatic than some of our other blunders, it was the last opportunity to turn things around, and I am not sure there are any chances left”.¹⁴⁷⁹

15.1. CPA’s work in order to establish an Interim Government and a National Assembly.

After the TAL was signed, the CPA began with the last steps that were agreed on November 15th. Now, the CPA’s activities were focused on creating an interim government, and although the TAL provided a description of the competences of this body, it did not provide guidance about how to proceed with the selection of its members.¹⁴⁸⁰ Meanwhile the security situation was deteriorating fast. During the Shiite celebration of the ‘*ashūrā*’ on 2nd of March (2004) several cities were attacked by supposedly al-Qaida followers led by Abu Musa al-Zarqawi, (*abū mus’a’ab az-zarqāwī*), causing hundreds of casualties and wounded.¹⁴⁸¹ At the same time, the Shiite cleric Muqtada al Sadr started a revolt of sorts in the south, and its militias occupied several government buildings, some

¹⁴⁷⁸ Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee. Ibid.

¹⁴⁷⁹ Letter from A. Heather Coyne. Officer at the Center for Mediation and Conflict Resolution. US Institute for Peace. August 2007. unpublished.

¹⁴⁸⁰ Kenneth Katzman. *Op. Cit.* P, 21.

¹⁴⁸¹ “Iraqi Shias massacred on holy day”. *BBC news*. Middle East. March 2nd, 2004.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/3524589.stm>.

mosques and religious centers in al-Kut, Baghdad, and Najaf.¹⁴⁸² The CPA and the Army had in their hands enough evidence to detain Muqtada Sadr but the fear of more revolts, and other political considerations such as the effect this action could have in the Shi'ite community as a whole, constrained the CPA to order his detention.¹⁴⁸³

In addition to this, the Coalition forces decided to besiege the town of Fallujah, which was located in the core of the Sunni area,¹⁴⁸⁴ and the news were all covered by articles and images from the sexual abuses and torture from *Abū Ghraīb*.¹⁴⁸⁵ Bremer well knew about the precarious situation of detainees since the first months of the occupation,¹⁴⁸⁶ and now, the CPA was receiving attacks from all fronts in relationship with the coalition mismanagement of detainees. We may argue, as Bremer did, that the main problem was the lack of troops, but a close look to what happened in Fallujah and Abu Ghraib uncovered the wrong path chosen by some military commands to approach the security situation in Iraq.

Also, the Coalition was very slow and unsuccessful in building up new police and military forces that at that time were totally unreliable. Many recruits did not come to work due to the security situation and especially during the Fallujah offensive).¹⁴⁸⁷ During mid March and April, the CPA, in coordination with the US led-Coalition forces, started several military campaigns to fix the security situation. The IGC decided by consensus to face the crisis with Muqtada Al-Sadr. Also, the coalition forces began a huge military campaign against the Arab Sunni insurgency in Fallujah (without any consultation with the IGC)¹⁴⁸⁸ after the failure of previous strategies approved by the CPA, which used Sunni and former Ba'athists as intermediaries with the insurgents.¹⁴⁸⁹

Despite the security situation, the CPA and the U. N. continued with the design of the interim government. The CPA opened the door slowly to the U.N.'s new Envoy, L. Brahimi, to help with the search and appointment of Iraqis for the new government.¹⁴⁹⁰

¹⁴⁸² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 339.

¹⁴⁸³ Please see the transcript of an ACP briefing by Brig. Gen. Mark Kimmitt, Deputy Director for Coalition Operations; and Dan Senor, Senior Adviser, CPA. April 5, 2004. U.S. Department of Defense. <<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2421>>.

¹⁴⁸⁴ For a detailed account of the Fallujah offensive see: West, Bing. *No True Glory: A Frontline Account of the Battle for Fallujah*. Westminster, MD, USA: Bantam Books, 2005.

¹⁴⁸⁵ Reed Brody. "The Road to Abu Ghraib". June, 2005. P, 1. Human Rights Watch Report <<http://www.hrw.org/reports/2004/usa0604/usa0604.pdf>>

¹⁴⁸⁶ Sergio Vieira de Mello sent to Paul Bremer an ICRC memorandum based on 200 allegation of ill treatment of detainees. *Ibid.* P, 32.

¹⁴⁸⁷ Tony Karon. "Bush to Iraq: Lost in Translation". *TIME* magazine. April 2004. <<http://www.time.com/time/columnist/karon/article/0,9565,611132,00.html>>.

¹⁴⁸⁸ West, Bing. *Op. Cit.* P, 321.

¹⁴⁸⁹ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 239-330. And West, Bing. *Op. Cit.* P, 322.

¹⁴⁹⁰ Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 8

The inclusion of the U.N. in the political process was due to to as-Sīstānī's insistence to have official reports from the U.N. about the unfeasibility of holding elections, and also -as other reports show- due to a sort of urgency to bestow the whole process with more legitimacy in front of the international community.¹⁴⁹¹ However after reading Paul Bremer's version, the CPA needed help in its search for new Iraqi candidates for the new government.¹⁴⁹² Brahimi's work in Afghanistan as mediator amongst different actors in Afghan society was very successful, and his work helped to expand the number of candidates for the Afghani political process. However, Brahimi complained several times about the lack of security, which prevented him from traveling around Iraq in order to meet new candidates. He could not leave the Green Zone easily.¹⁴⁹³

The coalition offensive in Fallujah was disturbing to many IGC members who did threaten the CPA to resign: the Interior Minister, Nouri Badram, Abu Hatem –the legendary Shiite warrior from the marshes –, Minister of Human Rights, Abdel Basit Turki (moderate Sunni from Anbar province), and 'Adnān Pājāji. Later on other members such as Hachem al-Hassini (Sunni Islamic party), and Ghazi al-Yawar¹⁴⁹⁴ followed the protest. Even U.N. Envoy Brahimi was considering withdrawing from Iraq due to the Fallujah offensive.¹⁴⁹⁵ Bremer recognized that this was the worst crisis they ever had. Finally, U.S. led-Coalition forces resumed operations in Fallujah with the hope that the CPA would find a political agreement with all members of the IGC.¹⁴⁹⁶

During April 15th, Brahimi announced his plan, which would entail the establishment at the end of May of a “caretaker government” with a president, two deputy ministers, a prime minister and a cabinet.¹⁴⁹⁷ This procedure would give the IGC a month to prepare itself for assuming their new responsibilities. About the method of elections, Brahimi decided to convene a national conference during the summer, what he called a “consultive assembly” following the example of the *loya jirga* (literally Grand Assembly)¹⁴⁹⁸ organized in Afghanistan in 2002.¹⁴⁹⁹ The U.N. and the CPA agreed that after the transfer

¹⁴⁹¹ Kenneth Katzman. *Op. Cit.* P, 21.

¹⁴⁹² Patrick Clawson. “Iraq for the Iraqis: How and When” Middle East Quarterly. Vol. XI, N°2, Spring 2004. <<http://www.meforum.org/article/601>>.

¹⁴⁹³ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 328.

¹⁴⁹⁴ *Ibid.* P, 333.

¹⁴⁹⁵ Mahan Abedin. *Ibid.*

¹⁴⁹⁶ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 337-9. Also, West, Bing. *Op. Cit.* P, 320.

¹⁴⁹⁷ *Ibid.* P, 340.

¹⁴⁹⁸ “Q&A: What is Loya Jirga.” BBC News. July, 2002.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1782079.stm>.

¹⁴⁹⁹ *Ibid.* Also George Packer. “Caught in the Crossfire. Will moderate Iraqis embrace democracy-or Islamist radicalism?” The New Yorker. May 2004. <http://www.newyorker.com/archive/2004/05/17/040517fa_fact>.

of sovereignty, the new government should convene a “National Consultative Conference” of up to one thousand Iraqis from all over the country to broaden the public discussion of Iraq’s future.¹⁵⁰⁰ Brahimi’s final position was to reject the caucuses’ method proposed by the Governance Team and the Constitutional Preparatory Committee. According to the U.N. Envoy, the interim government should be appointed through a broad negotiation among the CPA, the U.N. and the new Iraqi political elite.¹⁵⁰¹

The Governance Team worked on different possibilities for the new government in May. The CPA and the U.N. had different views about the general approach to appoint members of the cabinet.¹⁵⁰² Brahimi position was to nominate Iraqis without political skills.¹⁵⁰³ He proposed to appoint technocrats, engineers, industrialists and financial experts that would run a caretaker cabinet.¹⁵⁰⁴ He even regarded as necessary to change all members of the IGC including all ministers in the existing government. Moreover he advised to make them ineligible to run in the January elections.¹⁵⁰⁵ Although Bremer shared with Brahimi some views, in general the CPA disagreed with this approach. The CPA regarded that appointing a complete new cabinet would trigger a negative reaction amongst members of the Governing Council.¹⁵⁰⁶ According to Bremer, if the CPA ignored the IGC, we ran the risk of having A. Al-Jalabī and as-Sīstānī trying to boycott the new government.¹⁵⁰⁷

The final decision adopted by the CPA was to include members of the Governing Council and political party notables for cabinet positions. The CPA had also direct guidance from the White House and the Pentagon which during a meeting at NSC in May 19th, President Bush made clear that the U.S. needed a: “*president that won’t attack U.S. coalition after the return of sovereignty*”. Rumsfeld also stated that: *we need a prime minister that is solid as a rock.*¹⁵⁰⁸ Bremer presented Iyād ‘Allāwī as the best candidate because he was well known in Washington—he helped to compile evidence of WMD—, and although As-Sīstānī would complain about him, he usually showed a high degree of compromise with U.S.

¹⁵⁰⁰ *Ibid.* P, 349.

¹⁵⁰¹ *Ibid.* P, 340.

¹⁵⁰² Larry Diamond. *Op. Cit.* P, 7. And, Warren Hoge. “The Struggle for Iraq: the Transition; U.N. Envoy Seeks New Iraq Council by close of May”. The New York Times. April, 2004.
<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9807E4DD1F3AF93BA15757C0A9629C8B63&sec=&spon=&pagewanted=print>>; Mahan Abedin. *Ibid.*

¹⁵⁰³ *Ibid.*

¹⁵⁰⁴ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 348. Also George Packer. *Ibid.*

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*

¹⁵⁰⁶ *Ibid.* P, 349.

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*

¹⁵⁰⁸ *Ibid.* P, 361.

policies in Iraq.¹⁵⁰⁹

During a meeting with Brahimi, Bremer made clear that the CPA would have priority electing the top 7 positions in government: the prime minister, the ministers of defense, interior, finance, foreign affairs, and oil and trade.¹⁵¹⁰ The prime minister, the president and deputy president (respectively: Iyād ‘Allāwī, Sheikh Ghāzī al-Yāwar, Ibrāhīm al-Ja‘afarī) were exiles and members of the IGC.¹⁵¹¹ The CPA in collaboration with the U.N. team worked to develop a joint list of candidates. Bremer and Brahimi were in charge of interviewing candidates for the top jobs.¹⁵¹² Regarding the IGC, their position on this process was very different. The IGC pressured the CPA to give them the opportunity of expanding the IGC themselves.¹⁵¹³ Bremer considered this was a bad idea: “*contrary to the spirit of ‘partnership and consultation’, which we had all pledged to support*”.¹⁵¹⁴ On May 17th, the IGC president, ‘Abd al-Zahrā ‘Uthmān Muḥammad –also known as Izzadīn Salīm–and 3 security members, and other civilians perished during a bomb attack at the doors of the Green Zone.¹⁵¹⁵

The final decision that the CPA had to make was to appoint a prime minister and a president as the British officials did in Iraq 1920. Bremer and Brahimi had two candidates in mind for president and prime Minister. The man that Bremer and Brahimi chose for president was ‘Adnān Pājāji, although Bremer also had in mind Sheikh Ghāzī al-Yāwar.¹⁵¹⁶ According to Bremer ‘Adnān Pājāji had demonstrated great leadership during the TAL negotiations; he was a moderate Sunni Arab, friendly with the CPA and the U.N.¹⁵¹⁷ For Prime Minister, Brahimi had chosen ḥussāīn ash-Shahrīstānī who was the ideal technocrat and very critical of the occupation. During the formation of the IGC he had declined a post on the Governing Council arguing that he would be seen as a U.S. puppet.¹⁵¹⁸

Bremer considered him to be very well educated but too soft.¹⁵¹⁹ He did not show a

¹⁵⁰⁹ *Ibid.* Patrice Claude. “Iyād ‘Allāwī: The CIA’s Main Man in Baghdad.” Guardian Weekly (UK), July 2004. Posted on Mindfully.org. <<http://www.mindfully.org/Reform/2004/Allawi-CIA-Baghdad23jul04.htm>>.

¹⁵¹⁰ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 349.

¹⁵¹¹ Members of the Iraqi Interim Government. CNN. June, 2004. <<http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/06/01/cabinet.list/>>.

¹⁵¹² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 349.

¹⁵¹³ Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee. Stanford University. *Ibid.*

¹⁵¹⁴ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 350.

¹⁵¹⁵ “Baghdad Blast Kills Iraq Leader”. BBC News. May, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3720161.stm>.

¹⁵¹⁶ Jonathan Steele. “How Brahimi Lost Out”. The Hindu. June, 2004.

<<http://www.hinduonnet.com/2004/06/04/stories/2004060401381300.htm>>.

¹⁵¹⁷ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 358-9.

¹⁵¹⁸ Jonathan Steele. *Ibid.*

¹⁵¹⁹ *Ibid.* And, Mahan Abedin. *Ibid.*

clear commitment -to the CPA.¹⁵²⁰ When Iyād ‘Allāwī was announced by Bremer as Prime Minister, without consulting his decision with Brahimi, Brahimi was taken by surprise.¹⁵²¹ Regarding the president, Brahimi considered ‘Adnān Pājāji more appropriate for the presidency, and after consulting with the CPA and the IGC; he (Pājāji) was chosen by the coalition for this post. However, ‘Adnān Pājāji withdrew his candidacy at the last moment – Pājāji argued that he declined this post after watching a TV show criticizing him–, and Sheikh Ghāzī al-Yāwar was thus nominated for President.¹⁵²²

The next day the CPA with the U.N. discussed the electoral law for January elections. The UN, CPA, IGC and NGOs such as The International Foundations for Election Systems participated in choosing the appropriate system of elections. The IGC appointed an Electoral Committee formed by 18 members.¹⁵²³ During their study the EC held extensive consultation with Iraqi political actors (political groups, civil society, women's groups, youth groups, academics, tribal leaders, media, religious leaders, professional, labor unions and government representatives) in 9 governorates of 18 provinces comprising Iraq.¹⁵²⁴ The U.N. presented to the EC different options to conduct the elections (proportional representation, majority and mixed systems).¹⁵²⁵ The EC, after discussing all options, decided to chose a single national constituency. The IGC voted this proposal in plenary session, and with 21 votes in favor and 4 votes against, the IGC adopted the EC’s recommendation.¹⁵²⁶ According to Bremer, this formula would prevent former Ba’athist and Islamists to take advantage of the elections.¹⁵²⁷

Once the electoral method was chosen, the last issue left was how to accomplish a smooth transition. Bremer decided to convince the IGC to dissolve itself after the new government took office. Also, Bremer promised the IGC’s members that they would not continue in the new government, but would become automatically members of the National Consultative Council keeping their salaries and privileges until the elections.¹⁵²⁸ Probably the most remarkable issue was the deal achieved between Bremer and Iyād ‘Allāwī . Bremer wanted to be sure that if he backed Allawi, the latter would support U.S. operations after handing sovereignty over, and that he would carry out the agreements

¹⁵²⁰ Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 350.

¹⁵²¹ Jonathan Steele. *Ibid.*

¹⁵²² Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 373.

¹⁵²³ “Iraq Electoral Fact Sheet”. UN News Center. <<http://www.un.org/news/dh/infocus/iraq/election-fact-sht.htm#current>>.

¹⁵²⁴ *Ibid.*

¹⁵²⁵ *Ibid.*

¹⁵²⁶ *Ibid.* And, Bremer and McConnell. *Op. Cit.* P, 367.

¹⁵²⁷ *Ibid.*

¹⁵²⁸ *Ibid.* P, 368.

established in the TAL. The IGC in May 28th agreed unanimously that Iyād ‘Allāwī would be prime minister.¹⁵²⁹

15.2. The transfer of sovereignty.

The Iraqi Interim Government (IIG) took power officially in June 28th, 2004. This cabinet is considered to be the first sovereign government in Iraq after the occupation due to the powers bestowed on it. However, although the IIG was appointed, the government would run only Iraqi internal affairs and had no say about foreign affairs and military operations undertaken by the U.S. led–Coalition. If we take a close look at the definition of sovereignty, it is usually described as the supreme, independent and final authority.¹⁵³⁰ State Sovereignty is the attribute of a state that refers to its right to exercise complete jurisdiction over its own territory. In international relations, states, as sovereign units, have the right to be independent or autonomous with respect to other states. States may differ in their powers, but as sovereign entities, they are all considered to be equal under international law”.¹⁵³¹ The IIG had only some powers as a sovereign cabinet, and to this date the Iraqi state has not recovered fully its sovereignty. This is one of the main problems we observed between the British and American occupation. In both cases, the Iraqi state never recovered its full sovereignty.

The powers of the interim government were described in the TAL, which was signed by the members of the IGC on June 1st, 2004.¹⁵³² The key positions were appointed by the CPA, many of them were exiles that had participated in the IGC, although there were some new faces introduced by the CPA in the IIG. Also, UNSCR 1546 specified that U.S. officials no longer had authority over non-security issues. This meant that the CPA was dissolved, and Paul Bremer would leave Iraq, but the U.S. led –Coalition (now called multinational forces) would stay in Iraq. Bremer left on June 28th, 2004 after the ceremony of transfer of sovereignty was held in the Green Zone.¹⁵³³

Now the United States Embassy would be the principal political actor and mediator

¹⁵²⁹ *Ibid.*

¹⁵³⁰ Jack Donnelly. “State Sovereignty and Human Rights.” -Unpublished- Graduate School of International Studies University of Denver. Revised on September 2006, <<http://mysite.du.edu/~jdonnell/papers/hrsov%20v4a.htm>>.

¹⁵³¹ Viotti, Paul and Mark V. Kauppi. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. New York: Macmillan Publishing Company: 1999. P, 495.

¹⁵³² Kenneth Katzman. *Op. Cit.* P, 23.

¹⁵³³ Dexter Filkins. “Extent of government’s Control Unclear as It Formally Steps In”. *The New York Times*. June, 2004. <<http://www.nytimes.com/2004/06/28/international/28CND-IRAQ.html?ex=1246161600&en=826b1b05a6f8ff45&ei=5090&partner=rssuserland>>.

of the United States in Iraq. John Negroponte was appointed U.S. Ambassador in May 2004.¹⁵³⁴ Also, the construction of the biggest embassy in the Middle East started. The embassy would have around 1000 U.S. personnel, about 160 officials and representatives that would serve as advisers to the IIG.¹⁵³⁵ The CPA did not disappear completely. Some departments and personnel from the CPA were recycled, and the team in charge of advising the government, the “governance team” stayed.¹⁵³⁶ They were now working as advisors of the local Iraqi governments and local government councils thus creating a duplicate administration of sorts just as the British officials did in Iraq during the Mandate. The military units were retained by the embassy under a new department called the “Iraq Reconstruction and Management Office” (IRMO).¹⁵³⁷

In summary, the interim government’s primary functions were to run Iraqi ministries and prepare the ground for elections to form a national assembly planned for January 2005. The IIG had also the authority to amend the TAL, or declare null, decrees issued by the CPA, but they did not use these powers during its tenure. Regarding security issues, the U.S. still held control. The UNSCR 1546 was complemented with correspondence annexed between Prime Minister Iyād ‘Allāwī and Secretary of the State Collin Powell.¹⁵³⁸ This annex stated that the Iraqi security could participate in operations organized by the coalition, but the Iraqi government had no veto powers when it came to coalition operations. This resolution renewed the military mandate of the multinational forces, which would have to be reviewed every twelve months from the date the resolution was passed. This mandate would end when the permanent government was formed in 2005, and the Iraqi government formally requested it.¹⁵³⁹

I think it is worth mentioning several controversial decisions taken by Iyād ‘Allāwī’s cabinet. He re-introduced the death penalty, and he banned the Arab channel *Al-Jazeera* to move freely in Iraq. Allawi accused this news network of instigating the resistance by publishing pictures of insurgents and hostages.¹⁵⁴⁰ ‘Adnān Pājāji protested against this measure arguing that although the channel showed videos of hostage takers, “*as a matter of*

¹⁵³⁴ Kenneth Katzman. *Op. Cit.* P, 25.

¹⁵³⁵ *Ibid.*

¹⁵³⁶ *Ibid.*

¹⁵³⁷ *Ibid.* P, 26.

¹⁵³⁸ *Ibid.*

¹⁵³⁹ *Ibid.*

¹⁵⁴⁰ Donald Macintyre. “Iraq brings back death penalty as Allawi calls on militants to disarm”. The Independent. August, 2004. < <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraq-brings-back-death-penalty-as-allawi-calls-on-militants-to-disarm-555884.html>>. Also see other article from the same author: “Iraqi PM bans Al-Jazeera for ‘inciting hatred’”. Independent. August, 2004. <<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraqi-pm-bans-aljazeera-for-inciting-hatred-555816.html>>.

principle I don't think we should try to intimidate or punish any news media".¹⁵⁴¹ Also, the re-introduction of the death penalty was seen as a principle contrary to the human rights approach introduced in the TAL. Minister of the State, 'Adnān al-Janābī, and Human Right's Minister, Bakhtiār Amīn declared that this was a difficult decision, and that it was meant to be a temporary measure until the security situation improved.¹⁵⁴² For instance, the death penalty was used to punish Saḍḍām Ḥusṣaīn and former members of its government after they were trialed by a special Iraqi tribunal, approximately one year after it was introduced.¹⁵⁴³ The Iraqi Government led by Prime Minister Nūrī al-Mālīkī, and U.S. Ambassador (Khalilzad) backed up the jury decision, and regarded the judgment as an important milestone in the path to peace and stability.¹⁵⁴⁴

15.3. The January 2005 elections and the formation of the Transitional National Assembly.

The January 2005 elections were regarded as a fundamental step in the whole process of transferring full sovereignty. Elections were held simultaneously in two places, in Baghdad for the Transitional National Assembly (275 members), and in Kurdistan for the Local Transitional Assembly. The TNA would later elect a Prime Minister, a President, two deputy presidents, and the rest of the ministers.¹⁵⁴⁵ The elections took place under heavy security measures as fears considerably grew over the possibility of attacks by local militias.¹⁵⁴⁶ Violence slightly increased during the days before the elections and numerous incidents were reported¹⁵⁴⁷. However elections were held despite insurgents' attacks and the level of participation was higher than expected, around 58%¹⁵⁴⁸. The Independent Iraqi

¹⁵⁴¹ *Ibid.*

¹⁵⁴² *Ibid.*

¹⁵⁴³ Kirk Semple. "Saddam Hussein is Sentence to Death". *The New York Times*. November, 2006.
<<http://www.nytimes.com/2006/11/05/world/middleeast/05cnd-saddam.html?hp&ex=1162789200&en=55feeded58d269df&ei=5094&partner=homepage>>

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*

¹⁵⁴⁵ Ibrahim al-Marashi. "Boycotts, Coalitions and the Threat of Violence: the Run-Up to the January 2005, Iraqi Elections". Published by the Gloria center, and MERIA (Middle East Review of International Affairs). <<http://meria.idc.ac.il/news/2005/05news1.html>>

¹⁵⁴⁶ "Iraq shuts down borders for poll." *BBC News*. January 2005.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4217927.stm> . Also see Sam Wilson. "Iraq's election security challenge". January, 2005.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4192239.stm>.

¹⁵⁴⁷ *Ibid.* See also: "Deadliest day for U.S. in Iraq war." *CNN.com*. January, 2005.
<<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/01/26/iraq.main/>>

¹⁵⁴⁸ "Sporadic violence doesn't deter Iraqi voters." *CNN.com*. January, 2005.
<<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/01/30/iraq.main/>>. And, "Shiite alliance wins plurality in Iraq." *CNN.com*. February, 2005.
<<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/02/13/iraq.main/index.html>>.

Electoral Commission corroborated the validity of the results, and Iraqis, foreign politicians and officials (inside and outside Iraq) regarded the election as a fundamental turning point in Iraqi history.¹⁵⁴⁹

Nevertheless the elections also revealed the existence of many issues, especially issues regarding the Sunni community, which was slowly and steadily being isolated from the process. The Sunni started a political campaign that aimed to boycott the elections for the formation of the Transitional National Assembly (TNA).¹⁵⁵⁰ Several towns in Sunni dominated areas (Fallujah, Tikrit, Ramadi, Samara, and Baghdad suburbs) did not cast their ballots.¹⁵⁵¹ In February 2005, Iraq's interim president, Ghazi al-Yawar stated that: "tens of thousands were unable to cast their votes because of the lack of ballots in Basra, Baghdad and Najaf".¹⁵⁵² It seems that many Iraqis could not cast their vote that day.

Since 2004, several Sunni leaders and parties, including the Iraqi National Foundation Congress and the Islamic Party, declined to participate in the elections due to the perception that the electoral process was illegitimate because of the occupation.¹⁵⁵³ The view –not only among Arab Sunnis but amongst other political groups and amongst Arab Shiites too– was that an unrepresentative elite of the Iraqi people, in an obscure and secret process, drafted the TAL too quickly. Their perception was that U.S. political interests heavily influenced the TAL.¹⁵⁵⁴ The TAL stipulates that if three provinces fail to approve the TNA, the cabinet should be dissolved, and the whole process of creating an interim government should start again, article 61 (c) TAL. Therefore, the boycott significantly lowered the chances of the Sunni block to participate in the drafting of the constitution, and was used by political rivals to augment their power and further isolate Arab Sunnis in the constitutional process.

However, Sunnis thought that whatever the final results for the TNA elections were, they would still have the right to participate actively in the constitutional process. This misinterpretation was also influenced by early statement of Shiite and Kurdish party leaders before the January elections. For instance, Hussein Sharistani (Shia Alliance) declared: *"if the people of any area of Iraq are not represented in the elected National Assembly -[...] - we will call for a national dialogue with the real representatives of these areas. We will not write a constitution*

¹⁵⁴⁹ "World leaders praise Iraqi poll." BBC News. January, 2005.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4220551.stm>.

¹⁵⁵⁰ Ibrahim al-Marashi. *Ibid*.

¹⁵⁵¹ Satyanarayan Pattanayak. "Regime Change in Iraq and Challenges of Political Reconstruction." Institute for Defense Studies and Analyses. October 2005. P, 636. (pdf, p,8).<<http://www.idsa.in/publications/strategic-analysis/2005/oct/SatyanarayanPattanayak.pdf>>.

¹⁵⁵² *Ibid*.

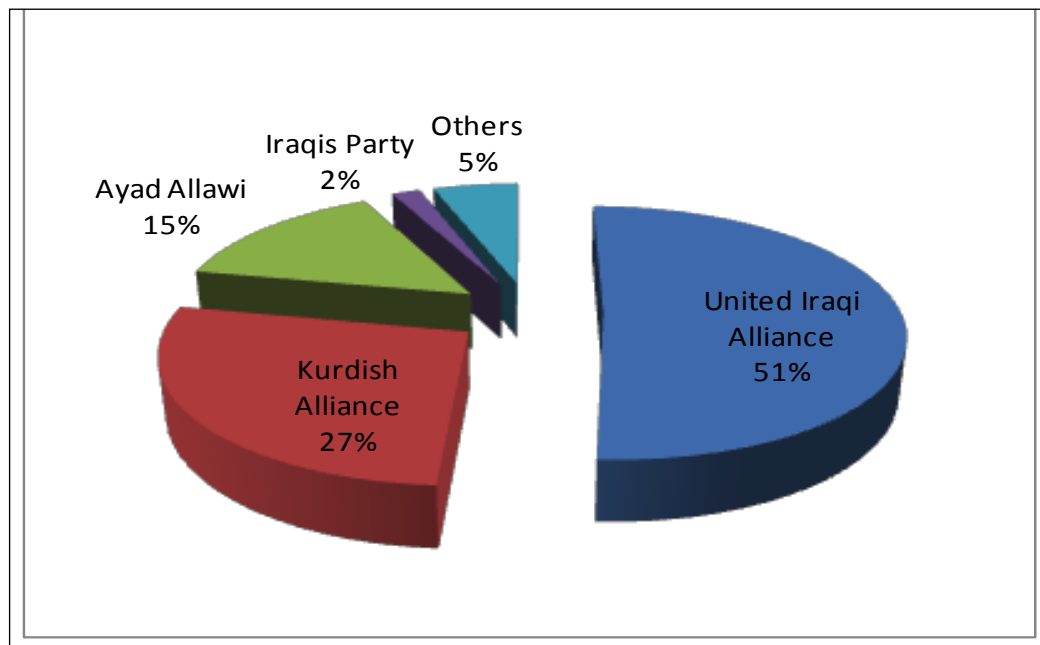
¹⁵⁵³ Jonathan Morrow. *Op. Cit*. Pp, 5- 6.

¹⁵⁵⁴ *Ibid*.

that does not satisfy all sectors of Society". And, Iyād 'Allāwī stated on January 24th: *"we know that the [TAL] does not mean that only the ones who voted will write the constitution. It is possible for anyone to participate in writing the constitution"*.¹⁵⁵⁵

The Sunni community promoted a boycott through the main Sunni provinces of Anbar, Salahaddin and Niniveh, but at the end only two provinces participated in the boycott. The failure of the boycott had terrible consequences for the Sunnis who had lost considerable leverage in the formation of the TNA. The Shiia and the Kurds were the two groups who benefitted the most after the elections, especially the Iraqi Alliance led by 'Abdu al-'Azīz al-Hakīm, Ibrāhīm al-Ja'afarī, Ḥussaīn ash-Shahristānī, and Ahmed Al-Jalabī, which won 140 seats, (51 % of the seat in the TNA).¹⁵⁵⁶ The Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan (Bārzānī and Tālabānī) won 75 seats, or 27 % of the TNA, and the Iraqi National List (Sunni-Shiite coalition) led by Iyād 'Allāwī, won 40 seats, or, 15 % of the parliament. The only Sunni group that won a seat was the Iraqis Party headed by Ghāzī al-Yāwar, with 5 seats, or, 2% of the votes.

Table 5: distribution of seats in the TNA



The TAL stipulated that in order to convene the Presidential Council (President and two vice-presidents) a two-thirds majority was essential in the TNA. Also, the PC had to

¹⁵⁵⁵ *Ibid.* P, 7.

¹⁵⁵⁶ Satyanarayan Pattanayak. *Ibid.*

approve unanimously the appointment of a Prime Minister.¹⁵⁵⁷ The UIA's simple majority was not enough to appoint the PC, and the UIA needed to form a coalition with other parties in order to reach the two-thirds support from the TNA. The UIA established a coalition with the Kurdish Alliance after negotiations, and the PC was formed: President: Jalāl Tālabānī (Kurd); and the vice-Presidents: 'Ādil 'Abd al-Mahdī, (Shiite), Ghāzī al-Yāwar, (Sunni).¹⁵⁵⁸ The PC elected Ibrāhīm al-Ja'afarī (al-Da'wa) as Prime Minister, and Hājīm al-Hassanī (of the Iraqis Party) was elected as Speaker of the TNA.¹⁵⁵⁹ The most difficult part was the election of 37 ministers to run the government, an election, which last for three months (even then 7 Ministries were still vacant).¹⁵⁶⁰

The elections showed the division that existed inside Iraqi society. The remaining third of the country had very little representation and was divided internally. Although Sunnis were part of the problem, they were also victims of the pressure from the Sunni insurgents that considered that the political process was opposing their interests. Also, the de-Bathification process went too far in many cases, and previous plans undertaken by the CPA and the U.N. to include more Sunnis in the process had little success. In this regard Taher Albekaa', Professor in Middle East History at Suffolk University and Shi'ite former member of the Constitutional Drafting Committee considered that the elections were held at the wrong time because the country was not prepared for having elections. Professor Taher believes, *"the country lacked of an army, policy, basic services, the border was almost open and sectarian tension was rising between Sunnites and Shi'ites. The elections to the National Assembly were supposed to be an ordinary national referendum but actually it was not at all. The elections were held at the wrong time"*.¹⁵⁶¹ The situation did not improve very much during the first months of the TNA's tenure.

15.4. The appointment of the Constitutional Drafting Committee.

The three months delay to form the TNA held back the appointment of the Constitutional Drafting Committee (CDC), also known as the Constitutional Committee (ConComm), until May 10th, 2005.¹⁵⁶² The drafting process was significantly shortened.¹⁵⁶³

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*

¹⁵⁶⁰ *Ibid.* Also see Becky Branford. "Iraq's political system under fire". BBC News. April, 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4359559.stm>.

¹⁵⁶¹ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa through Skype on the 26th of July, 2013. Recorded on mp3.

¹⁵⁶² Katzman, Kenneth. Iraq: Elections, Government, and. CRS Report for Congress. October 3, 2006.

This body was composed of 55 members, and during its first session had no Sunni representation in it.¹⁵⁶⁴ The Assembly elected Sheikh Humām Humūdī (a SCIRI member) to chair the committee, but he was not officially appointed until May 23rd because of the delay in the process of the formation of the Iraqi government. The TAL provided only some basic guidelines and a timetable for the constitutional process, leaving to the TNA the freedom to decide how the constitution should be drafted.¹⁵⁶⁵ Finally, the Assembly agreed that the CDC should be chaired by the SCIRI, and CDC's members should follow a proportional representation in accordance with the results of the elections.¹⁵⁶⁶ This was problematic as professor Taher Albekaa mentioned in an interview for this research because according to his words there were not more than 6 experts in constitutionalism and constitutional law and this was a problem.¹⁵⁶⁷ Albekaa recalled that the president of the DCD asked him to find better candidates but after a long search he could only find a few. Then, Humām Humūd proposed that it could be useful to hire one lawyer for each member of the CDC that lacked experience. This proposal was finally dropped but it was a clear sign that the member of the CDC lacked the preparation for that post and that he was mainly a very religious person and not an expert in constitutional law.¹⁵⁶⁸

Other suggestions, presented to the TNA by political advisors, were to form an independent constitutional committee but the Assembly rejected this proposal.¹⁵⁶⁹ The CDC agreed to include Sunni leaders in the process, after Ayatollah 'Alī as-Sīstānī urged Iraqi elected leaders to incorporate Arab Sunnis in the CDC;¹⁵⁷⁰ however they were not included until June 16th. This decision to include them came very late –July 8th– when the deadline stipulated by the TAL was the 15th of August (only two months to conclude the draft, and a month after the TNA was formed).¹⁵⁷¹ Moreover, this decision did not make any difference because Arab Sunni members included in the CDC had not voted in the committee.¹⁵⁷² The CDC was expanded by 15 more Arab Sunni representatives (there were

<<http://fpc.state.gov/documents/organization/73927.pdf>>. P, 3.

¹⁵⁶³ “Unmaking Iraq: “A Constitutional Process Gone Awry”. International Crisis Group. Amman/Brussels. September, 2005. P, 5. <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3703>>.

¹⁵⁶⁴ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 2.

¹⁵⁶⁵ Nathan J. Brown. *Op. Cit.* The Carnegie Endowment. July, 2005. P, 3.
<<http://www.carnegieendowment.org/files/PO19Brown.pdf>>.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*

¹⁵⁶⁷ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa through Skype on the 26th of July, 2013.
Recorded on mp3.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*

¹⁵⁶⁹ Jonathan Morrow. *Ibid.* P, 9.

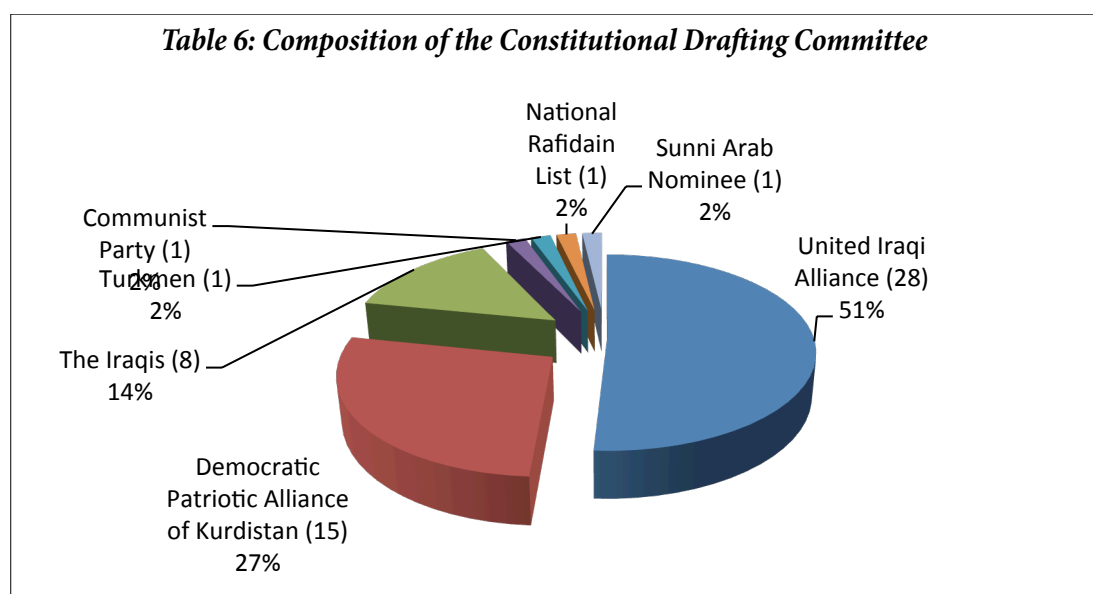
¹⁵⁷⁰ Unmaking Iraq: “A Constitutional Process Gone Awry”. *Ibid.* P, 2.

¹⁵⁷¹ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

¹⁵⁷² Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 9.

already 2) plus 10 Arab Sunni experts that would collaborate as advisers.¹⁵⁷³ Professor al-Bekaa described what happened as follows: *“There were negotiation and discussion between political leaders and Sunnis supervised by a Iraqi judge, Adnan al-Jalani who was able to convince some Sunnis to become members of the CDC. Then, it was agreed that 15 Sunnis would become members. There were 15 Kurdish members and Sunnis have a similar percentage of representation. Sunnis did not fully agree to this and later on was decided to add 10 advisers to the group that would not have the right to vote and were included late. The group was heterogeneous and it comprised lawyers, politicians and Salafists such as Mahmoud al-Masabadani who later became Speaker of the Iraq Council of Representatives. After this, Sunnis were able to participate in the negotiation and it was the first time they expressed their position in the political process. They rejected the idea of the creating a federal state because they thought it would break the unity of the country”*.¹⁵⁷⁴

Another problem facing Arab Sunni members was the criticism from other sectors of Iraqi society that regarded Arab Sunni representatives to be comprised by a small elite belonging to Baghdad, and therefore too narrow to represent their co-religionists in the process.¹⁵⁷⁵ Although some initiatives were discussed to broaden Arab Sunni representation through caucuses in some Arab Sunni areas and tribes, they were all rejected by Arab Shiite and Sunni Kurdish members on the grounds these initiatives would be time-consuming.¹⁵⁷⁶ The chart below illustrates the distribution of the members in the CDC.



¹⁵⁷³ Philipp Dann & Zaid Al-Ali. *Ibid.* 17. Also in Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

¹⁵⁷⁴ *Ibid.*

¹⁵⁷⁵ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 10.

¹⁵⁷⁶ *Ibid.* P, 11.

15.5. CDC's dynamics, foreign influence and defunctness.

In order to work faster, the constitution committee rarely met in plenary session. The CDC decided to divide itself into six subcommittees: five subcommittees focused on the different areas of the constitution: *basic principles, system of government, federalism and local government, constitution guarantees, rights and duties, transitional and amendments*; the sixth had the task of coordinating and deciding on difficult issues such as federalism or the role of Islam in the legislation.¹⁵⁷⁷ This procedure was very similar to the method used during the drafting of the TAL. The CDC agreed to make decisions based on consensus rather than majority rule.¹⁵⁷⁸ Once the subcommittees finished their work, they would report it to the CDC, which would gather and merge all the different parts in one single draft.¹⁵⁷⁹ The CDC agreed also that advice from outside experts might be required but only after the CDC finished its work. If the TNA estimated that the drafting of the constitution could not be accomplished based on the recommendation of the CDC, the TNA had until the 1st of August year to solicit an extension for writing the constitution.¹⁵⁸⁰

The work of the CDC has been criticized for its method of discussions. What should have been a bargaining opportunity for all of the political forces in Iraq became a hostile competition amongst the three major blocks. In this regard professor Tahir al-Bekaa mentioned that: *"when we formed the Committee we realized the difficulties ahead. It was evident that the Kurdish came as a political power comprised by 2 political parties and with a clear vision of their objectives: a democratic and federal Iraq. On the other hand, the Shiite members did not have clear objectives. They wanted to include certain articles in the text and this was all. They acted as if they were the opposition rather than the principal political force leading the process. They did not act as the political forces with the majority of votes and the one that had to lead the constitutional process"*.¹⁵⁸¹ Frequently, the process was characterized by resignations and walkouts from members of the three blocks. According to Jonathan Morrow, the CDC did not take minutes of their meetings, focused on highly abstract theoretical matters rather than practical discussions, and could not agree upon common norms or procedures to work on the draft.

There was no protocol to discuss matters properly in order to take into

¹⁵⁷⁷ Nathan J. Brown. "Iraq's Constitutional Process Plunges Ahead. *Op. Cit.* P, 4. Also see: "Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry". *Ibid.* P, 3. Also, Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

¹⁵⁷⁸ *Ibid.* P, 4.

¹⁵⁷⁹ *Ibid.*

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*

¹⁵⁸¹ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

consideration the views of the major political groups. The previous consensus method that was displayed in the TAL drafting process was not used for the permanent constitution. Morrow describes the negotiations as follows: “[...], *these political discussions were always fated to take the nature of peace treaty talks, as if among three sovereign governments*”.¹⁵⁸² Professor Tahir offers for instance an explanation to this behavior. According to him this attitude was a consequence of years of repression under the former regime and the lack of political experience resulted in the Shiite community acting as an opposition. This happened as well with the political group headed by Iyād ‘Allāwī.¹⁵⁸³

The Arab Sunni representation was very low, had very little weight in the decision-making process, and were included too late to actively contribute to the drafting. This situation was also aggravated when on July 19th year, a Sunni Arab member of the CDC, Sheikh Mijbil Issa, was targeted and murdered in an attack in Baghdad.¹⁵⁸⁴ Any group did not claim the assassination but analysts often blamed Arab Sunni insurgents.¹⁵⁸⁵ As a result, the Sunni representatives withdrew from the CDC mainly as a way of protesting against their role in the drafting process, the security situation, and the reluctance of the CDC to provide them with all the sections of the constitution that were being drafted by this body.¹⁵⁸⁶ A week later, the Arab Sunni returned to the negotiations after president Jalāl Tālabānī mediated the crisis on July 24th.¹⁵⁸⁷ At this point, the Kurdish leader was optimistic, and predicted that: “*the constitution could be completed by the end of the month if a deal can be worked out with Sunni Arabs who have reservations about parts of the document*”.¹⁵⁸⁸

The possibility of delaying the constitutional process was discussed but finally not applied. The CDC decided to continue with the timetable stipulated by the TAL. This decision seemed to oppose the opinion of several CDC members including its Chairman, Sheikh Humām Humūdī, who favored the extension of the constitutional process invoking part (f) from article 61 in the TAL.¹⁵⁸⁹ Sheikh H. Humūdī sought advice from USIP consultants about the possibilities of an extension due the lack of consensus.¹⁵⁹⁰ Also, other senior Kurdish members such as Maḥmūd ‘Uthmān –including their international advisers

¹⁵⁸² Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 10.

¹⁵⁸³ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003

¹⁵⁸⁴ “Sunni Constitution Member Slain. Mijbil Issa Gunned Down, Along With His Advisor, In Baghdad” CBS News. July, 2005. < http://www.cbsnews.com/stories/2005/07/20/iraq/main710236_page2.shtml>.

¹⁵⁸⁵ *Ibid.*

¹⁵⁸⁶ Unmaking Iraq: “A Constitutional Process Gone Awry”. *Ibid.* P, 3.

¹⁵⁸⁷ Paul Gigot. “We the people.” The Journal Editorial Report. August, 2006.
<<http://www.pbs.org/wnet/journaleditorialreport/082605/leadstory.html>>.

¹⁵⁸⁸ “Sunni Constitution Member Slain. Mijbil Issa Gunned Down, Along With His Advisor, In Baghdad.”
Ibid.

¹⁵⁸⁹ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 10.

¹⁵⁹⁰ *Ibid.*

such as ‘Abbās Bayātī– favored the extension as well as other members of the TNA and the CDC. For instance, the Chairman of the Council of Iraqi Minorities, Dr. Hunaīn al-Qaddū, and Dr. Yūnādām Kannā (CDC member, and leader of the independent Chaldo-Assyrian Christian party) were also demanding an extension. In addition to this, international observers and U.S. non-profit organizations such as the National Democratic Institute (NDI) or the International Crisis Group (ICG) were in agreement as well about the necessity to extend the process.¹⁵⁹¹

The CDC was working under a lot of pressure not only due to the security situation and frequent Arab Sunni’s complaints, but also due to the rigid timetable specified in the TAL. Also, public and private statements by senior U.S. officials –the Secretary of the State, the Secretary of Defense, and the White House– favored the finishing of the constitution by the 15th of August.¹⁵⁹² For instance, on August 1st, the U.S. Ambassador Khalizad issued a public statement –after meeting with several Iraqi political leaders– addressing the Iraqis and the international community about the preferences of the U.S. government on this issue.¹⁵⁹³

These events did not prevent the CDC from continuing its work, and on the 8th of August, the CDC met in the green zone to finish the draft. Kurdish and Shiite political leaders mainly dominated the negotiations. The group was known as the Leadership Council (LC) or the Kitchen (*matbakh*). SCIRI leader ‘Abdu al-‘Azīz al-Hakīm, al-Da’awa leader and Prime Minister, Ibrāhīm al-Ja’afarī, and Kurdistan leadership, Jalāl Tālabānī and Māss‘ud Bārzanī, formed the LC. The LC ultimately worked out the final details of the negotiations through private meetings in private residencies and other compounds in the Green Zone.¹⁵⁹⁴ And at least one of LC’s plenary meetings was held in U.S. Ambassador’s residency. According to Khalid Ahmed, member of the Office of the Constitution Support from UNAMI, three officers from the U.S. Embassy were directly identified in drafting particular sections.¹⁵⁹⁵ The strange thing about the Leadership Council (LC) or the Kitchen (*matbakh*) is that they worked in the shadows and usually interfered with the work of the different sub-

¹⁵⁹¹ *Ibid.*

¹⁵⁹² *Ibid.* P, 9.

¹⁵⁹³ *Ibid.* P, 10.

¹⁵⁹⁴ Different sources confirm these meetings. Jonathan Morrow, and A. Heather Coyne working with USIP. International Crisis Group. “Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry”. *Op. Cit.* P, 3. And, Robert H. Brandstetter and Victoria Fontan. “Monitoring and Evaluating Performance Program, Phase II. Final Report for Political Process Assistance Review”. United States Agency for International Development (USAID). December 13th, 2005. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACH531.pdf>.

¹⁵⁹⁵ Philipp Dann & Zaid Al-Ali. *Ibid.* 17. Note n°, 53.

committees.¹⁵⁹⁶

These meetings, which were not officially scheduled, took place in different places, and Arab Sunni leaders were not informed. Moreover, Arab Sunni members were asked to participate in this meeting but they were not invited.¹⁵⁹⁷ As a summary of the atmosphere that reigned during the negotiations, Hunaīn al-Qaddū, (member of the UIA and representative of the Shabak minority), complained about the process: “*we don’t know what is going on. Political leaders are meeting behind close doors. Changes may have been made to the draft, but we don’t know what they are. This is not right; it will only bring instability. It is a very bad sign*”.¹⁵⁹⁸ Because these meetings took place during August, the discussions about the constitution were taken out of the hands of the CDC; the CDC was officially dissolved on the 15th of August 2005.¹⁵⁹⁹

On August 12th, the U.S. Embassy distributed amongst TNA members their own English version of the constitution suggesting some changes to early drafts of the CDC.¹⁶⁰⁰ The U.S. version introduced changes regarding issues of great concern such as federalism, the judiciary, human rights protections, and the de-Bath’ification. On August 25th, U.S. President Bush participated in these efforts through a telephone call to SCIRI leader ‘Abdu al-‘Azīz al-Hakīm that was later made public and strongly criticized by the Arab media.¹⁶⁰¹ The U.S. argued that these suggestions for amendments were made to accommodate Arab Sunni demands.¹⁶⁰² The U.S. efforts to include these changes at the last minute clearly indicate the level of exclusion of this community adding more reasons for the opposition to consider the constitution as a U.S. product.¹⁶⁰³

When the deadline was reached on August 15th, the CDC requested from the TNA to expand the deadline for a week, which was approved unanimously by the TNA.¹⁶⁰⁴ Members of the CDC and the TNA argued that this extension was needed to seek a final agreement with Arab Sunnis. During that day, the TNA assembled in the Convention Center, and international observers were told to stay outside of the main area allocated for

¹⁵⁹⁶ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

¹⁵⁹⁷ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 9.

¹⁵⁹⁸ “Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry”. *Op. Cit.* P, 3.

¹⁵⁹⁹ Personal interview (unpublished) with Professor Tahir al-Bekaa, July, 2003.

¹⁶⁰⁰ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 15.

¹⁶⁰¹ *Ibid.*

¹⁶⁰² *Ibid.*

¹⁶⁰³ *Ibid.*

¹⁶⁰⁴ “Iraq constitution deadline extended. National assembly allows extra week for further negotiations”.

CNN.com. August 16th, 2005.

<<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/08/15/iraq.main/index.html>>. Also see Dexter Filkins. “Iraqi Assembly Agrees to Extend Constitution Deadline by a Week”. *The New York Times*. August, 15, 2005. <http://www.nytimes.com/2005/08/15/international/middleeast/15cnd-iraq.html?_r=1&oref=slogin&pagewanted=print>.

TNA members in order to minimize the international presence (this is a usual procedure in this kind of circumstance in order to lessen criticism about foreign intervention). The only exception allowed was the U.S. Embassy's staff who were allowed to move freely and converse with TNA members.¹⁶⁰⁵

On August 28th (second deadline) the CDC finished its work after introducing some minor changes on the wording of federalism. The Assembly read loudly the document in a joint session without the attendance of Arab Sunni representatives.¹⁶⁰⁶ The draft was accepted without the TNA's vote.¹⁶⁰⁷ However, the constitution had still to be voted on in referendum, scheduled for October 15th, 2005. Arab Sunnis rejected the document complaining about the Kurdish-Shiite attempt to impose a constitution that was contrary to their interests.¹⁶⁰⁸ For instance, Tāriq al-Hāshimī –secretary general of the Iraqi Islamic party- stated that: *“we struggle to participate in the drafting, but at the end of the day our role was one of adviser”*.¹⁶⁰⁹ On the other hand, thousands of Arab Shiites demonstrated in Basra supporting the Organic Law.¹⁶¹⁰

Even though negotiations did not resume here, between August and September more talks followed. On September 16th, the Speaker of the Parliament presented a new draft constitution, in the name of the TNA, without consultation with the CDC.¹⁶¹¹ The September 16th draft introduced two changes in legal aspects regarding civil and human rights.¹⁶¹² Arab Sunni members strongly protested, and demonstrations in Arab Sunni areas spread denouncing the constitution and the referendum.¹⁶¹³

Negotiations continued basically until the last moment, and three days before the referendum more changes were introduced. U.S. Ambassador Khalilzad brokered a compromise stipulating that the new parliament pursuant to the final ratification of the document would appoint a Constitution Review Committee (CRC) to propose amendments.¹⁶¹⁴ Thus any amendments proposed by this body would become officially

¹⁶⁰⁵ A. Heather Coyne. *Ibid*.

¹⁶⁰⁶ “Q&A: Iraq Referendum”. *BBC News*. October 15th, 2005.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4337200.stm>.

¹⁶⁰⁷ Jonathan Brown. “The Final Draft of the Iraqi Constitution: Analysis and Commentary”. Carnegie Endowment. September 2005. < www.carnegieendowment.org/files/FinalDraftofIraqiConstitution1.pdf>

¹⁶⁰⁸ “Iraq's Sunnis Reject Constitution.” *BBC News*. August, 2008.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4192122.stm>.

¹⁶⁰⁹ “Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry”. *Op.Cit.* P, 3.

¹⁶¹⁰ Alisha Ryu. “Iraqis Demonstrate for and Against Draft Constitution”. *Global Security.org*. September 2005. <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2005/09/iraq-050902-voa03.htm>>

¹⁶¹¹ Jonathan Brown. “The Final Draft of the Iraqi Constitution: Analysis and Commentary”. P, 1.

¹⁶¹² These changes will be discussed in the chapter dedicated to the analysis of the constitution. *Ibid*.

¹⁶¹³ Robert F. Worth. “More than 950 Iraqis Die in Stampede on Baghdad Bridge”. *The New York Times*. August 31st, 2005. < <http://www.nytimes.com/2005/08/31/international/middleeast/31cnd-iraq.html>>.

¹⁶¹⁴ Assaf Kfoury. “The Struggle for Iraq's Constitution”. *Znet*. December, 2007.

part of the constitution, even though a new referendum would have to be initiated for a final ratification. Also, it was agreed that the de-Ba'athification process should be reviewed as well.¹⁶¹⁵ This means that there were three drafts circulating at the same time, and this situation obviously added more confusion for the public about which draft was the right one.¹⁶¹⁶

The completion and delivery of the constitution to the TNA was delayed during two occasions. The decision to continue with the process led the National Assembly to postpone the 15th of August deadline without any legal procedure.¹⁶¹⁷ The right procedure would be to amend the TAL in order to extend the deadline from the 15th to another date, or otherwise dissolve the National Assembly, and initiate new elections as it was stipulated in article 61 (f).¹⁶¹⁸ This meant the creation of a new assembly and constitutional committee, and of course, the dissolution of the Leadership Council.¹⁶¹⁹ The TNA, without having a final draft, decided to continue with this unlawful procedure, contributing to the perception that the constitutional process was illegitimate.¹⁶²⁰

15.6. Scarce Public Consultation and the Limited Role of International Advisers.

The United States assigned to the United States Agency for International Development (USAID) the task of assisting the Iraqi interim government during its transition to democracy.¹⁶²¹ The USAID organized a consortium of three agencies (National Democratic Institute (NDI), the International Republican Institute (IRI), and the International Foundation for Electoral Systems (IFES)¹⁶²² to implement three different programs: a) Iraqi government and constitutional development assistance, b) domestic oversight and voter education activities for Iraqi electoral processes, c) and electoral assistance for the IECI.¹⁶²³ After the elections (November-December 2005) a team of

<http://www.zmag.org/content/print_article.cfm?itemID=14549§ionID=1> .

¹⁶¹⁵ Phyllis Bennis. "The Iraqi Constitution: A Referendum for disaster". Institute for Policy Studies. IPS. October 2005. UFPJ Talking Points n° 34. < http://www.truthout.org/docs_2005/101605X.shtml >.

¹⁶¹⁶ Unmaking Iraq: "A Constitutional Process Gone Awry". *Ibid.* P, 4.

¹⁶¹⁷ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 15.

¹⁶¹⁸ *Ibid.*

¹⁶¹⁹ *Ibid.*

¹⁶²⁰ *Ibid.*

¹⁶²¹ For a detailed description of the programs of each agency see: Robert H. Brandstetter and Victoria Fontan. *Op. Cit.* P, 2.

¹⁶²² There were other agencies participating in this consortium, which were sub-contracted by the major agencies mentioned above. Other agencies that participated were: American Bar Association (ABA) and the State University of New York/Center for International Development (SUNY/CID). *Ibid.*

¹⁶²³ This institution reached an agreement known as: Cooperative Agreement with the Consortium for

experts was sent from Washington to Iraq to investigate the level of performance and the impact of their programs during the political process.¹⁶²⁴ According to their research, only programs that focused on assisting the elections achieved great success. Meanwhile programs aiming to improve the political reconstruction and the drafting of the Constitution did not have the impact they were expecting. The reports stated that: *“Those programs whose primary focus has been on institution building—strengthening the capacities of the legislative and executive branches of the transitional governments, and assistance to the constitutional drafting process—have not achieved their long term results. This was primarily for three reasons: the original project results were too ambitious given the short time frame; there was a lack of technical and professional capacity among the Iraqis; and, the interim period between the end of the CPA and the election of the Representative Council was a time of intense, internal political activity which delayed practical decision-making on institutional issues. The constitution drafting assistance activity did not anticipate the exclusion of constitutional experts from key decision making meetings and the highly political nature of these meetings”*.¹⁶²⁵

With respect to the constitutional process, two of the problems mentioned above have been discussed during this research: the ambitious time frame, and the difficulty to find proper Iraqis for the process, but the role of the international community has not been fully addressed yet. It seems that there was a serious lack of international mediation in the process. The UNSCR 1546 granted the U.N. a mandate to assist Iraq. UNAMI sent during May a team of experts to assist the Constitutional Committee.¹⁶²⁶

The U.N. team was slow to prepare its work mainly due to delays in coordination with the TNA. In addition to this, the CDC did not allow the U.N. team to collaborate in the process, suspicious of what they considered to be possible foreign intervention.¹⁶²⁷ Finally during June, the CDC permitted the U.N. to advise members of the CDC, and several experts had the opportunity to help, especially Arab Sunni members in issues related to federalism: distribution of powers, the creation of federal units, joint federal/regional oil management, etc.¹⁶²⁸ However, U.N. advisers could not continue with their work after August. The contribution of foreign advisers was limited in time and scope.

Another flaw of the process was the insufficient participation and consultation with

Elections and Political Process Strengthening (CEPPS). *Ibid*

¹⁶²⁴ *Ibid*.

¹⁶²⁵ *Ibid*. P, 5.

¹⁶²⁶ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 13.

¹⁶²⁷ *Ibid*. P, 14.

¹⁶²⁸ *Ibid*.

civil society about key issues regarding the constitution. The CDC called occasional press conferences in the Convention Center in order to update the press about their work, but these press briefings did not help to engage society in fundamental discussions or dialogue about the constitution.¹⁶²⁹ Also, international organizations, including the U.N., carried out several public campaigns and consultations throughout Iraq promoting the constitutional process, but a lack of coordination made impossible an effective use of the data collected during this period.¹⁶³⁰

The media campaign that included TV, radio and press seems to have worked efficiently, but other activities involving the public seem to have failed. The U.N. designed a plan to collect public opinion through the distribution of boxes around Iraq.¹⁶³¹ Iraqis were expected to insert their views into these boxes, but they were not prepared on time and were ill distributed. Also, the CDC designed a questionnaire that had been criticized for its simplicity and inefficiency to collect data.¹⁶³² For instance, one of the questions asked was: do you prefer a parliamentarian or a presidential system? These questions did not take into account the complexity of issues that were at stake during the constitutional process, and sometimes were formulated in a technical language that is not commonly used by ordinary people.

However, there were many Iraqis engaged in local associations and civil society organizations, which held meetings and workshops about the constitution. Iraqis were very interested in the process and demonstrated to have serious questions and sophisticated views about the constitution. These associations collected voluminous amounts of data about what Iraqis think and expect from the constitution, but the data system used by the U.N. was not designed to allow for extensive comments/answers (the system was designed to require simple answers such as yes or no), and therefore these comments were left out of the statistics.¹⁶³³ The USIP found very difficult to use all this data, but it was able to make a report for the CDC only a couple of days before the deadline was over. It seems very unlikely that members of the CDC had time to regard the opinions gathered in the report.¹⁶³⁴

Also, the lack of a single unified text did not help in the process of promoting the constitution amongst the public. This process was delayed even more because the U.N. had

¹⁶²⁹ Zeid al-Bayati. *Ibid.*

¹⁶³⁰ A. Heather Coyne. *Ibid.*

¹⁶³¹ *Ibid.*

¹⁶³² *Ibid.*

¹⁶³³ *Ibid.*

¹⁶³⁴ *Ibid.*

to print five million copies to be distributed in Iraq.¹⁶³⁵ The U.N. and other organizations did not have enough time to start a proper public education campaign about the Organic Law. According to a study produced by USIP in 20 countries that recently had gone through constitutional processes pointed out that: *“the best way to derail transparency and participation is to rush the process so that there is no time for an organized process that allows public education, consultation, and review of early drafts, for lobbying and advocacy”*.¹⁶³⁶ This seems to be the case during the Iraqi constitutional process.

15.7. The referendum and the approval of the Constitution.

The referendum was finally held on Saturday, October 15th, 2005. The IECI was in charge of setting up the rules for the consultation, organizing the event, and monitoring the referendum. UNAMI assisted the IECI in voting procedures and logistical operations.¹⁶³⁷ Numerous observers from different national and foreign organizations monitored the event.¹⁶³⁸ Poll stations were opened early in the morning, at 7 a.m. and remained open until 5 p.m. Voters had simply to mark yes or no on their ballots to express their view. Iraqis over eighteen were allowed to vote, but only Iraqis living in Iraq could vote.¹⁶³⁹ During that day, several security incidents were reported during the counting of ballots, and results were not made public until days later. According to the BBC, the main reason behind the delay was that the IECI found some statistical irregularities and had to re-count the ballots.¹⁶⁴⁰ This delay was criticized especially when Secretary of the State, Condoleezza Rice, declared publicly that the Iraqi constitution was ratified before the results were announced; she had to retract this statement.¹⁶⁴¹ The IECI released the results on October 25th. According to the results, 78% of the voters approved the constitution;

¹⁶³⁵ “Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry”. *Op. Cit.* P, 4.

¹⁶³⁶ Letter from A. Heather Coyne. *Ibid.* The report she is citing was published at USIP by Neil Kritz. “Constitution-making process: Lesson for Iraq. Testimony by Neil Kritz, director of the Rule of Law Program at the U.S. Institute of Peace, before a joint hearing of the Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Property Rights; and the Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs”. United States Institute for Peace.org. June, 2003. <http://www.usip.org/congress/testimony/2003/0625_kritz.html>.

¹⁶³⁷ “UN Technical Assistance to the Iraqi Elections”. UNAMI. June, 2004. <<http://www.uniraq.org/elections/default.asp>>.

¹⁶³⁸ *Ibid.*

¹⁶³⁹ Zeid al-Bayati. “The Referendum on Iraq's Constitution”. CAABU. October, 2005. <http://www.caabu.org/resources/iraq_factsheets/referendum_iraq/>.

¹⁶⁴⁰ Iraq's vote count ‘point to fraud.’ *BBC News*. October 18th, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4351680.stm>.

¹⁶⁴¹ *Ibid.*

20% rejected it.¹⁶⁴² Two out of 18 provinces rejected: Anbar and Saluhuddin. The final results were presented by IECI spokesman Farīd Ayār who called a news conference announcing the results. According to his data, the level of participation was higher than that of the January election: about 63% of Iraqis voted.¹⁶⁴³

15.8. Conclusion about the Iraqi Constitution Process.

It is clear from the data I have gathered that the Iraqi constitutional process suffered from several flaws and problems that posits serious questions about the legitimacy of the process. These could be summarized as follows:

- The TAL introduced an ambitious time frame that significantly rushed the constitutional process. The rigidity of the time frame, which was also complicated by delays in settling the TNA reduced considerably the time needed for the CDC and the TNA to draft and discuss the constitution. These constraints undermined the efforts of the CDC that also suffered interferences from local leaders and foreign actors diminishing its authority, competences and role in the constitutional drafting process.
- The CDC opted to design the CDC following the configuration of the interim parliament. This procedure is legitimate but perhaps not recommended under the highly polarized atmosphere. It would have been more appropriate to form a constitutional committee following the popular configuration of Iraq thereby allowing more representation to minority groups. This method could have considerably enriched the constitutional drafting process.
- The effort to expand the CDC with more Arab Sunni representation was insufficient. The Arab Sunnis did not have the possibility of voting during the negotiations, and in several cases they were ignored in the process of drafting the constitution. They were isolated and relegated to the role of mere advisors.
- The CDC did not develop proper methods of discussion, and valuable time was lost with theoretical discussions digressing from the meeting's important topics. Decisions were not made through consensus but under a zero-sum approach that took

¹⁶⁴² For a detailed account of the results see "Final Report of the IECI on the Referendum Audit Process". The IECI. 25th October, 2005.
<<http://www.iciiraq.org/English/docs/Results%20Breakdown%20by%20Governorates,%2025.10.2005.php>>.

¹⁶⁴³ Caroline Alexander. "Iraqi Constitution Approved by 79 Percent of Voters (Update4)". Bloomberg.com. October 25th, 2005.
<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000087&sid=amqz7dZlEx3w&refer=top_world_news>.

the shape of peace negotiations rather than a constitutional dialogue.

□ These constraints undermined the efforts of the CDC, which also suffered interferences from local leaders and foreign actors diminishing its authority, competences and role in the constitutional drafting process. There were continuous interferences from the interim government and the United States during the negotiations. The possibility of delaying the process became a necessity due to divisions within the CDC about paramount constitutional issues, but political considerations overrode this possibility. The Leadership Council and the U.S. Embassy took the lead of the constitutional process leaving aside the CDC. These actors made decisions unilaterally in secret meetings without consulting other members.

□ The role of the international community as advisor had a very limited impact due to the short time framework, and the interference of U.S. and the LC in the process. Also, campaigns aiming to collect data from the public were slow and infective, denoting serious organizational and coordination problems amongst those agencies in charge of education and social awareness campaigns.

"Our founders faced many difficult challenges – they made mistakes, they learned from their experiences, and they adjusted their approach. Our nation's first effort at governing – a governing charter, the Articles of Confederation, failed. It took years of debate and compromise before we ratified our Constitution and inaugurated our first president. It took a four-year civil war, and a century of struggle after that, before the promise of our Declaration was extended to all Americans. [...]"

"It is important to keep this history in mind as we look at the progress of freedom and democracy in Iraq".¹⁶⁴⁴

"Basic to the failure of the initial Ottoman experiment with constitutional government was the absence in the Empire of the foundations upon which any successful constitutional regime must rest: national unity, common objectives, respect for the law by both the rulers and the ruled, and understanding and acceptance of their duties as well as their responsibilities by all citizens, irrespective of rank, position, or social and economic status".¹⁶⁴⁵

During chapter two I have reviewed basic features and themes related to constitutions and constitutionalism through a comprehensive and universal approach. The analysis of the constitution in this chapter departs from these ideas, which in summary define constitutions as a body of norms seeking to establish the foundations of any political system. These norms regulate and distribute powers, functions and duties of the institutions and agencies belonging to the state; and set up the channels to establish relationships between the state and the public. Therefore, this chapter studies how the constitution establishes the distribution of power amongst its institutions and agencies; and how the constitution promotes constitutional principles based on public participation, transparency, protection, and promotion of fundamental rights.

My analysis focuses on the principles embodied in the final draft to the Iraqi constitution submitted by the Speaker of parliament to the TNA on September 16th, year. The constitution I used for this analysis is the official translation from the United Nations –as well as the original Arabic text released by the same agency. I have included the

¹⁶⁴⁴ George W. Bush. "The Struggle for Democracy in Iraq: Speech to the World Affairs Council Philadelphia, Pennsylvania". The president Rethoric.com. December 12th, 2005.
<<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/12.12.05.html>>.

¹⁶⁴⁵ Devereux, Robert. *Op. Cit.* Pp, 252-253.

English translation at the end of this paper in the Appendix section.¹⁶⁴⁶ However, we should keep in mind that this new Organic Law is not permanent after all. During the previous chapter, I mentioned the agreement reached between the major political groups to establish a constitutional review commission aiming to promote Arab Sunni participation in the process, and to study possible amendments to the constitution.

After the constitution was approved by referendum, elections were held in December 2005 to form the first regular (not transitional) parliament and government since the beginning of the occupation.¹⁶⁴⁷ Three hundred sixty-one political parties participated in the elections, and 19 of them were multi-party coalitions. Elections were won by the UIA–Kurdish coalition, which dominated the parliament with two-thirds of the seats. Although elections went smoothly, the results clearly favored the UIA (the party leading the coalition was the SCIRI which in May 2007 changed officially its name to the Islamic Supreme Council of Iraq –ISCI–). The appointment of a Prime Minister and the government were problematic. The first candidate for Prime Minister was Ibrāhīm al-Ja‘afarī, who resigned after failing to form a government because of disagreements with members of his coalition.¹⁶⁴⁸ Thereafter, Nūrī al-Mālikī was elected PM on April 20. President Jalāl Tālābānī was elected President, and Maḥmūd al-Mashhadānī was elected Speaker of the parliament.¹⁶⁴⁹

The Iraqi parliament approved the formation of a Constitutional Review Committee (RCR) in September 2006.¹⁶⁵⁰ The parliament appointed Iyād al-Samarra‘ī from the Iraqi Accord Front (Arab Sunni party) to chair the committee. This body comprised 27 members representing the major political parties in government.¹⁶⁵¹ The United Iraqi alliance had 14 members; the Kurdish Alliance had 5; the Iraqi Accord Front had 4; the

¹⁶⁴⁶ Official Constitutional Text. (English Translation). U.N. September 16, 2005. The text is available at the Iraqi foundation. <<http://www.iraqfoundation.org/projects/constitution/constitutionindex.htm>>.

¹⁶⁴⁷ The elections were held under strict security measures, and violence did not disrupt the voting as before due to the end of the boycott by most of Sunni’s organizations. The electoral law that rule election was adopted by the TNA on December, after the IECI designed a formula that allowed a more representative system to form a parliament. This law was designed to attract more Sunni groups to the elections. Voter chose from close lists representing their sects and religion. Kenneth Katzman. “Iraq: Government Formation and Benchmarks”. CRS Report. January, 2008. <<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21968.pdf>>. Pp 1-3.

¹⁶⁴⁸ Please see note 347.

¹⁶⁴⁹ However the task of appointing governmental posts proved to be problematic as well. PM. Nūrī al-Mālikī managed to create a 37 members cabinet after long negotiations within the CoR including himself and two deputy prime ministers, nevertheless three key posts -Defense, Interior and Nation Security- were not appointment until June. Kenneth Katzman. “Iraq: Government Formation and Benchmarks”. *Ibid.*

¹⁶⁵⁰ Tha’ir Ahmad. “Constitution Amendment Committee Formed”. Niqash.org. September, 2006. <<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=273&id=1520>>.

¹⁶⁵¹ *Ibid.*

Iraqi list had 2. The Iraqi National Dialogue Front had the right to have a member in the CRC but rejected that right to participate in the process. Also, the Speaker of parliament, Maḥmūd Mashhadānī, officially invited three representatives of minority groups – Turkmen, Sabeans and Yazidis– participate in the process after some parliamentarians protested against the non inclusion of minorities in this body.¹⁶⁵²

The CRC submitted to the parliament (Council of Representatives) its proposals (there are dozens of amendments proposed) for amending the Constitution in May 2007. The CRC's suggestions cover eight areas: distribution of revenues, the federation council, taxation and other federal powers, judiciary, independent commissions, Kirkuk, presidential authority and de-Ba'athification.¹⁶⁵³ Nevertheless the Iraqi government had to take the necessary steps to endorse publically these changes in order to begin the review process. Since the beginning of its tenure al-Mālikī's government has gone through several crises that had considerably slowed the constitutional review process: sectarian violence (e.g. the parliament was attack by insurgents on April 12), the withdrawal of key alliances figures in his coalition government, including the Kurdish coalition who demanded an immediate referendum for establishing the final status of Kirkuk, the drafting of the oil law, and the mounting pressure from the parliament calling for the withdrawal of U.S. troops.¹⁶⁵⁴ Al-Mālikī's government lacked the full support needed from all the political forces in parliament to effectively introduce changes in the Constitution.

16.1. The Preamble.

Since the beginning of the occupation the U.S. led–Coalition forces has through different laws and regulations dismantled the previous regime, and thus establishing the foundation to create a new concept of the state. I had mentioned in chapter 2 how constitutions are intended to express the core values that the regime in power is entitled to. Constitutions include usually a preamble that enumerates and introduces basic beliefs of the population and foundational values of the regime. Preambles are considered to be a source of inspiration for legal interpretation rather than a legally binding rule or norm. The

¹⁶⁵² *Ibid.*

¹⁶⁵³ Neil J. Kirtz, Sermid al-Sarraf, and J. Alexander Their. "Constitutional Reform in Iraq: improving Prospects, Political Decision Needed". USIP. September, 2007.
<http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/0903_constitutional_reform_iraq.html>. For a detail account of the amendment proposed by the CRC please see: "UNAMI OCS Commentary on the Constitution Review's Draft Report". UNAMI, Baghdad. May, 2007.
<http://www.forumfed.org/pubs/UNAMI_OCS_ResponseENG.pdf>. P, 1.

¹⁶⁵⁴ "Report to the Security-General pursuant to paragraph 30 of the resolution 1546 (2004)". UNSC. June, 2007. <http://www.uniraq.org/FileLib/misc/SG_Report_S_2007_330_EN.pdf>. P, 1-7.

preamble (*dībāja*) to the Iraqi Constitution tries to reflect the values and beliefs of the Iraqi people in an attempt to awake the feelings of people regarding the state they are living in. None of the previous Organic Laws (1925 and 1970) included an introduction with this characteristic. The preamble –which is headed by the traditional Quranic formula in official document and speeches, *In the name of God, the Merciful, and the Most Compassionate*– starts with a brief interpretation of Iraqi history. Several authors had argued that the introduction offers a Kurds-Shiite oriented interpretation of Iraqi history, mainly because it extensively focuses on the atrocities and calamities to the Iraqi population by the previous regime.¹⁶⁵⁵

Also, during the drafting process, some Kurdish drafters exerted pressure to introduce a legal clause making the preamble legally binding. This proposal was finally dropped and the preamble has only an interpretational value.¹⁶⁵⁶ Indeed the reconciliatory tone that the preamble has in some parts of the text is shadowed by the constant allusions to atrocities perpetuated by the former regime. Professor, Tahir al-Bekaa was part of the sub-Committee in charge of writing the preamble. He mentioned that he prepared a prologue with his colleagues in which all the communities living in Iraq were represented and without favoring a community over the others.¹⁶⁵⁷ The final result was well received the committee but the Shiite Alliance complained about it and they wanted to introduce terminology that would underline the importance of religious institution such as the Shiite *marji'a*. We had to prepare 3 or 4 drafts and the president of the constitution committee, Mahmud Othman, sent the drafts to the Leadership Council and most of the prologue was change despite I informed the Shi'ite Alliance that the preamble was not legally binding. The Shi'ite leadership changed the preamble under the belief this would strength the position of the religious experts or '*ulema* in the new political system.¹⁶⁵⁸

16.2. Fundamental Principles.

The new model is considerably different from previous state models in Iraq's recent history. Iraq has gone through a constitutional hereditary monarchy with a representative government imposed by the British Empire, to a socialist system, based on Arab

¹⁶⁵⁵ Nathan Brown. "The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary". *Op .Cit.* P, 1. Badur Zaki Ahmad, Hussein Kirkush et Ali. "Maziq al-dustur. Naqad wa tahlil". The Iraqi Institute for Strategic Studies. Baghdad-Beirut, 2006. P, 31.

¹⁶⁵⁶ *Ibid.*

¹⁶⁵⁷ Personal interview (un-published) with Professor Tahir al-Bakaa, July, 2003.

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*

nationalism principles, highly authoritarian (the government cannot be held accountable) and centralized, to a federal system of government based on representative, parliamentary and democratic principles.¹⁶⁵⁹

However, the foundations of the new Iraqi nation are based on three different pillars: federalism, Islam and democracy. The first pillar, federalism, recognizes that Iraq is an entity formed by different nationalities, religions and sects. Islam is the second pillar, and the Constitution establishes Islam as the official religion of the state and a principal source of legislation (article 2). This last article is complemented by article 3, which considers Iraq to be a member of the Arab League and a part of the Islamic world (article 3). The third pillar, democracy and law, recognizes that the Iraqi Constitution is the supreme law of the land, that it is binding in all Iraqi provinces (article 13), and that the Iraqi system of government shall be based on the division of powers and the representation of Iraqi society in its institutions (article 1 and 43).

The new national identity is based on the concept that Iraq is a multi-ethnic, multi-national and multi-linguistic country. This is an innovation in Iraq's conception of the state that in previous constitutions promoted a single, unified and sometimes-monolithic conception of the state. The first Iraqi Constitution (1925) did not mention the "Arabness" of the Iraqi state, rather it preferred to establish Islam as the official religion of the state (article 13), and declared Arabic the official language of the state (article 17). The fact that Iraq's King became a fundamental institutional figure in the Iraqi state was enough to vindicate its Arabness (article 19). King Faīṣal I belonged to a royal Sunni Arab family who professed Islam and spoke Arabic. This was an explicit declaration of the Arab national identity. The fact that the first Constitution declared that all Iraqis are equal before the law regardless of their race, language and creed (article 6) did not hide the fact that Arabic and Islam were the foundation of Iraq's identity above any other sect, creed or language.¹⁶⁶⁰

The inclusion of democracy as a fundamental principle, as well as the official mechanism to transfer authority in government, is another question of comparison with previous concepts of the state. Previous Constitutions declared that the Iraqi sovereignty resided in the people (article 19 of the first Constitution (1925), and article 2 of the former Constitution –1970), but only the constitution approved under the British mandate declared the constitutional and democratic principles under which Iraq was conceived. However, the first Constitution declared that the people transfer these powers to the House of the King and the parliament. The king was elected during fraudulent elections

¹⁶⁵⁹ Nathan J. Brown. "Constitution in a Nonconstitutional World". *Op. Cit.* P, 87.

¹⁶⁶⁰ "Constitution of the Kingdom of Iraq". *Ibid.*

fixed by the British and since then, he became an institution that could not be held accountable by the people during periodic elections or by the parliament.¹⁶⁶¹ Article 25 of the Iraqi Constitution of 1925 established that: “*The King is safeguarded and is not responsible*”.

Moreover, the house of the King and the parliament composed the legislature, and the King had extra powers that could veto the executive and the parliament in their decisions (article 62). Also, this Organic Law (1925), allowed only males over twenty to vote (article 38), which is against accepted universal suffrage principles (although we must take into consideration that universal suffrage was slowly implemented globally during the twentieth century). The flawed democratic principles envisioned in the first Iraq Constitution promoted the rule of an oligarchy and therefore excluded large segments of society who were unrepresented in government. The British failure to establish a fair democratic system doomed democracy and caused it to be regarded as a political tool of the occupier. The Constitution was seen to be against Arab and Islamic principles of good governance and justice.¹⁶⁶²

During the republic, national identity evolved but still promoted the supremacy of Arabism and Islam. These two ideals summarized the essence of the Arab political culture in opposition to imperialist powers, which aspired to expand their political and economic influence over the East. During the Cold War, the growing emergence of Egyptian *Nasirism*, which significantly influenced Iraq and other states in the region, tended to leave behind the era of imperial powers.¹⁶⁶³ Thus certain democratic and liberal values and structures were unfortunately attached to the past. The emergence of the Ba‘ath party in Syria and Iraq are examples of the attempt by several Arab states to position themselves in a rapidly changing world divided between two major blocs.¹⁶⁶⁴ This is clearly visible in the principles established during the republic period. The principal objective of the state was to achieve Arabism (Arab State) and Socialism (article 1) while at the same time proclaims Islam as the official religion of the state (article 4). Democratic principles were erased and supplemented by one party rule embodied in the Revolutionary Command Council following soviet practices of government.

However, the Iraqi interim Constitution (1970) took some important steps to recognize the existence of Kurdish nationalism. Article 5 declared that the Iraqi people were composed of two nationalities: Arab and Kurdish (article 5). The interim Constitution

¹⁶⁶¹ Michael Einsestadt and Eric Mathewson (edit.) *U.S. policy in Post-Saddam Iraq*. Lessons from the British Experience. The Washington Institute for Near East policy. 2003. P, 16.

¹⁶⁶² *Ibid.*

¹⁶⁶³ Hourani, Albert. *A History of the Arab Peoples*. Faber and Faber. London, 1992. Pp, 407-415.

¹⁶⁶⁴ *Ibid.*

acknowledged the rights of the Kurdish people and other minorities within the framework of national unity. These concessions were the result of intense negotiations between Ṣaddām Ḥussaīn and Kurdish leader Mu tafā Bārzanī to end years of conflict and resistance between both communities. The central government allowed the creation of special regional administrations and the use of the Kurdish language in Kurdish areas, but these initiatives were overshadowed by policies of the central government, which held great control over these institutions.¹⁶⁶⁵ The acceptance of Kurdish nationalisms was a mere formality rather than a true declaration of principles that would lead to peace and stability between both communities.

The main innovation in the new Constitution resides in the creation a federal concept of the state which recognizes all Iraqi nationalities without placing one over the other: *“Iraq is a country of multiple nationalities, religions, and sects”* (article 3). Plurality is further promoted through the recognition of multiple tongues enjoying the same status at the federal level. Article 4 declares Arabic and Kurdish the official language of the state. Other languages are allowed at the regional and local level. Ethnic minorities such as Turkomen and Assyrians have the right to teach their tongues in their schools or private institutions but in order to use them at the regional administration they need to hold a referendum first.

Another question is that the Constitution clearly evades referring directly to Iraq as an Arabic country. This provoked significant protests from Sunni and Shiite Arabs who see this omission as unfair to the Arab majority of the population. This seems to be a secure measure against any repressive policy that could come from any ideology based on Arab supremacy. The drafters (most probably Kurdish) pressured to declare Iraq only a member of the Arab League, and in return some Arab drafters (most probably Sunni but probably also with the support of various Shiite as well) wanted to make this provision legally binding in accordance with the regulations established in the Chapter of the Arab League. This proposal was finally dropped due to the international implications that this article would have for Iraq. The final formula agreed upon was to declare Iraq an active member of the Arab League.¹⁶⁶⁶ It is interesting to observe how this formula seems to satisfy those who fear that Iraq was being isolated from the Arab community. However Arabism had played a paramount role in the region’s history and in developing an identity beyond religious boundaries.¹⁶⁶⁷

¹⁶⁶⁵ Tripp, Charles. *Op. Cit.* Pp, 260 and 275.

¹⁶⁶⁶ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op. Cit.* P, 4.

¹⁶⁶⁷ Please see “Uruba”. *Encyclopaedia of Islam CD-ROM Edition v. 1.0.* 1999 Koninklijke Brill NV, Leiden,

Religion acquires also a prominent role in shaping not only a new national identity but also as a source of legislation (article 2). The establishment of Islam as the official religion is not surprising according to the overwhelming majority of Muslims in Iraq. However, since the beginning of the occupation, Shiite and Sunni religious and political figures have pressured the CPA to implement the *Shari'a* law as the main legislation in all the territory.¹⁶⁶⁸ Despite the fact that Bremer rejected this kind of proposals does not deny the prominent weight that conservative Shiite parties were having in politics as well as in the constitutional drafting process. During the drafting, Muslim positions were softened by those members contrary to establish Islamic law as the source of legislation. After long discussions, the final formula was to consider Islam as just one source of legislation amongst other sources such as democracy and constitutional rights and freedoms stipulated in the Constitution. The role of Islam in this formula can be considered as moderate.

Conservative drafters secured the role of Islam in the decision making process of the parliament. Provision A, included in part 1 of article 2, and established that: “*No law may be enacted that contradicts the established provisions of Islam*”. This last arrangement is quite confusing because it does not clearly describe what these established provisions are. “Established” is the Arabic translation of *thawābit* (*fix elements*) and “provisions” is the translation of *al-ahkām* (*ruling*). These two words do not have a specific and defined meaning in Islamic jurisprudence. *Thawābit* refers to those principles and values that are commonly accepted by the Islamic tradition in a general sense.¹⁶⁶⁹ The second term is the word in Arabic used for decision or judgment, and in legal terms, *al-ahkām* means the judicial prescription or decision, which establishes the status of a person, thing or law according to the Islamic law.¹⁶⁷⁰

This formula would give certain authority to religious figures to prescribe laws and rules that could affect all aspects of religious, political and social life. What impact this law would have on future legislation depends on who has the authority to interpret this article.¹⁶⁷¹ Establishing Islam as a source of legislation means that the parliament has to be very careful issuing laws and regulations that do not contradict these principles. The weight of Shiite and Sunni conservative parties is considerable in Iraqi politics, and these figures

The Netherlands.

¹⁶⁶⁸ Bremer and McConnell. *Opus Cit.* P, 292.

¹⁶⁶⁹ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op .Cit.* P, 3.

¹⁶⁷⁰ “Ahkam”. *Encyclopaedia of Islam CD-ROM Edition v. 1.0.* 1999 Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.

¹⁶⁷¹ Nathan Brown. *Ibid.*

will lay down the meaning of these principles. However, in cases of conflict, the Federal Supreme Court (FSC) will play a significant role interpreting these “provisions”.¹⁶⁷² According to article 90, the SFC requires experts in *shari‘a* law to be included in this body along with jurist and judges.¹⁶⁷³ This further enhances the participation of religious figures in judicial decision. In addition to this article 99 establishes the right to form independent institutions such as the State Council. This article allows this institution to have some judiciary authority and functions as *ifta* or ‘religious rulings’ and thus further promote the inclusion of religious experts in judicial decisions.¹⁶⁷⁴

The fact that the Constitution protects and guarantees freedom of worship and religion does not cover the issue that the Iraqi Constitution promotes a very conservative vision of the state. Article 3 promotes the multi-national and multi-linguistic and multi-religious character of the state but the prominent role of Islam could undermine the freedoms of other minor religious communities in the public sphere. Also the vagueness of the concept of Islam could also in the long run create conflict between different interpretations of Islam (Sunni-Shiite for instance). There are different schools of law in Islam, and the imposition or tendency by one of them is often related to particular religious values professed by one or a group of clans, tribes or families in a particular area.¹⁶⁷⁵ However the Western tradition to separate politics and religion is not completely new in other Muslim countries of the region. The Turkish secular model prescribes for instance that: “sacred religious feelings may not interfere in state affairs and politics”.¹⁶⁷⁶ Turkey has developed a secular model of the state that has been successful in establishing a clear separation between the state and religion.

It can be argued that the Turkish constitutional model is perhaps too radical for Iraq given the significant role of religion in society. Perhaps this could be a reason for the state to precisely adopt a secular position in order to be neutral regarding religious issues. Nevertheless, there are other concepts of secularization much more moderate and respectful of religious values and principles. For instance, Nehru’s concept of secularization in India positioned the state in a neutral position while recognizing the great weight of religiosity in the daily life of Indians.¹⁶⁷⁷ Although India is a Hindu country, and

¹⁶⁷² *Ibid.*

¹⁶⁷³ Falah. A. Jaber. *Op. Cit.* P, 5.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*

¹⁶⁷⁵ Febe Armanios. “Islam: Sunnis and Shiites”. CRS. February, 2005
<<http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-6025:1>>.

¹⁶⁷⁶ Paul Salem. *Op. Cit.* P, 9.

¹⁶⁷⁷ Adeney, Katherine. *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2006. p 96.

therefore the constitution could establish Hinduism as the official religion of the state, the Indian model finally favors a neutral position in order to avoid the establishment of the supremacy of Hinduism that would entail conflicts within Hinduism (casts and gender inequalities), and also with other religions such as Islam and Christianity. A neutral position can help the state to decide or chose amongst policies without the risk of being accused of promoting a particular interpretation of religious beliefs.¹⁶⁷⁸

These conservative principles are counterbalanced also by other modern principles that are equally important. The Constitution declares that: *no law may be enacted that contradicts the principles of democracy* (article 2 –b–). And, that: *No law may be enacted that contradicts the rights and basic freedoms stipulated in this Constitution* (article 2 –c–). According to the principles of democracy two thirds of the parliament could amend the current Constitution and implement the Islamic law after a referendum following the procedures established in article 126. Some authors welcome the last part, section c, as a real guarantee that would enable the parliament to strengthen civil rights stipulated in the Constitution. But once again, the vagueness and broadness of this article gives little guidance to parliament.¹⁶⁷⁹

The Constitution also makes two declarations of principles that would influence the formation of a new national identity: the rejection of terrorism and the creation of new Army forces. The Organic Law rejects any manifestation of racism and terrorism based on ideological and religious terms (article 7). For instance, the Constitution prohibits *takfir* (apostasy) which is an old Sunni formula used sometimes to legitimize aggression against Shiite practitioners or individuals that do not profess any religion.¹⁶⁸⁰ This article seems to be in line with current U.S. foreign policies principles in Iraq, which pursue the elimination of the Ba’ath regime, and prevents the emergence of Islamic fundamentalist terrorism.

This is clear also in section 2, article 7, which states that: *The State shall undertake to combat terrorism in all its forms, and shall work to protect its territories from being a base, pathway, or field for terrorist activities*. As I had reviewed in this paper, Paul Bremer issued order n°2 who banned former Ba’athist members from or participating in the public life of this country. This policy had terrible consequences during the beginning of the occupation, and boosted partly the formation of resistance groups against the U.S. led –Coalition. The Constitution

¹⁶⁷⁸ Adeney argues that: These polyethnic rights were expressed through the policy of secularism defined as neutrality of the state to, rather than separation from, religion: “The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them (Article 15[1] –of the Indian constitution–)”. Adeney, Katherine. *Ibid*.

¹⁶⁷⁹ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op. Cit.* P, 3. And, Faleh A. Jabar. *Op. Cit.* P, 5.

¹⁶⁸⁰ *Ibid*. P, 4.

tries to reverse these mistakes by abandoning previous wording prohibiting the Ba'ath ideological principles for a formula (*Saddamist Ba'ath*) that would allow previous Ba'athists without blood on their hands from participating in government and in the administration.

Also the inclusion of the word terrorism should be carefully addressed. There is a lack of consensus internationally speaking about what terrorism is, especially regarding certain military groups that due to political considerations are regarded as terrorist organizations while others are considered to be resistance groups.¹⁶⁸¹ This is clear in the case of the Taliban in Afghanistan who were backed and supported financially by the U.S. to liberate the country under Soviet occupation,¹⁶⁸² but who were later banned from government and overthrown for hosting al-Qaida members related to the September 11th 2001 attacks. This same argument was partly used during the campaign for war against Saḍḍām Ḥuṣṣaīn and also to approve sanctions against other groups that act contrary to U.S. interests or its allies (Hezbollah, FARC, Hamas, etc.). Hamas for instance is a clear example. Hamas was democratically elected during transparent and fair elections in the Palestine territories but their reluctance to accept Israel, and their inability, perhaps laxity, to control certain military factions led part of the international community (the United States and the European Union) to withdraw its support for Hamas.¹⁶⁸³

Since September 11th, terrorism has been used to legitimize foreign intervention, and curtail or rescind human rights and civil social liberties that are universally recognized. The case of *Guāntánamo* prison is a clear example of how prisoners of war are unprotected by international and national (U.S.) laws because of their status as terrorists.¹⁶⁸⁴ However, the Constitution leaves this article to be further elaborated by the parliament, and although the Organic Law prohibits “*all forms of psychological and physical torture and inhumane treatment*” (article 37 –b–), there are no constitutional guarantees about how presumed terrorists will be treated by the state.

The Constitution prescribes that the composition of the Iraqi Army, security

¹⁶⁸¹ Roberta Senechal de la Roche. “Toward a Scientific Theory of Terrorism”. American Sociological Association. *Sociological Theory*, Vol. 22, No. 1, Theories of Terrorism: A Symposium. March, 2004. pp. 1-4. Also see: “There is no UN definition for terrorism”. Eye on the UN. A Project of the Hudson Institute New York and the Touro Law Center Institute for Human Rights. May 5, 2008. <<http://www.eyeontheun.org/facts.asp?1=1&p=61>>.

¹⁶⁸² Kepel, Gilles. *Jihad. The Trail of Political Islam*. The Belknap Press of Harvard UP. Cambridge, Massachusetts. 2003. P, 12.

¹⁶⁸³ “U.S. offers aid to Abbas-led Palestinian government”. *CNN.com*. 17th, June 2007. <<http://www.cnn.com/2007/WORLD/meast/06/18/palestinian.cabinet/index.html>>.

¹⁶⁸⁴ David Stout. “U.S. Denies Guantánamo Inmates’ Rights. Judge Say. *The New York Times*. January, 2005. <<http://www.nytimes.com/2005/01/31/politics/31cnd-gitmo.html>>. Also Randall Mikkelsen. “High court probes Guantanamo prisoners’ right”. *Reuters*. December, 2007. <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSN0455718720071205>>.

services and Intelligence services has to be in accordance with the multi cultural character of Iraq. The most important provisions introduced in this article are that the Army, security and intelligence services will be under the control and supervision of the civil authorities. Also, members of these agencies and institutions (including the Ministry of Defense) are prohibited from running for election and forming political parties. There is no doubt that the separation between politics and the military is a step forward limiting the influence of the military in politics.

The Constitution also bans the formation of militias outside the framework of the armed forces, but this article is in contradiction with the authority of the regional government to create its own armed forces (article 121 -5). This contradiction could in the long run undermine the authority of the Iraqi Army forces in the whole territory, and therefore erase the symbolic unifying value that the Army forces could play in the configuration of a new identity.

The last issue I want to deal with is mentioned superficially in the Constitution but it will play a significant role in shaping the Iraqi national identity: the impact of the U.S. occupation on the Iraqi population. The Constitution was delivered and approved during an ongoing occupation, and from the time the U.S. led–Coalition forces officially returned sovereignty to the Iraqis, the number of U.S. troops has increased from 140,000 to approximately 160,000. In addition to this number, we have added another 180,000 foreign personnel working and collaborating with the U.S. led–multinational forces as contractors. These include private security companies and personnel working in the reconstruction. The total number of foreign personnel in Iraq is approximately 400,000.¹⁶⁸⁵

The opposition to the occupation has been steadily growing since the war started, and more Iraqis, regardless of their ethnic or religious background, demand the withdrawal of U.S. forces despite the security concerns shared by the U.S. military and the Iraqi government and the need to maintain foreign troops.¹⁶⁸⁶ It is not rare to hear Iraqis linking the actual situation with the former regime led by Saḍḍām Ḥuṣṣāīn. The permanence of the occupiers could greatly damage the image of independence, freedom and sovereignty that

¹⁶⁸⁵ Since U.S. led-coalition forces devolved sovereignty officially to Iraqis the number of U.S. had increased from 140,000 to a number of 160,000 troops approximately. In addition to this number we have to add another 180,000 foreign personnel working for along the U.S. troops as contractors. These included private security companies and personnel working in the reconstructions. The total number of foreign personnel in Iraq is approximately 400,000. Amy Goodman and Juan Gonzalez. *Ibid.*

¹⁶⁸⁶ “Massive ‘End of the Occupation’ in Baghdad Dwarf the Saddam ‘Toppled’ rally photos”. Bellacio.org. Saturday 9, 2005. <http://bellacio.org/en/article.php?id_article=5723>. For more Iraqi opinions about the occupation please see a poll commissioned by the BBC, ABC and NHK to assess the effects of the US military’s surge strategy. September 2007. <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/resist/2007/09bbciraqipoll.pdf>>.

the Constitution deems to imprint. The current Constitution could become a symbol of the occupation and U.S. rule in Iraq, and therefore can lose all its legitimacy in front of Iraqis.

16.3. Civil Rights and Liberties.

The right, freedoms and duties enjoyed by Iraqis are all delineated in Section 2 of the Constitution (article 14—46). This section is divided into two main chapters. Chapter 1 is dedicated to rights and it is divided into two parts: first, civil and political rights (14—21); second, economic and cultural liberties, (22—36). Chapter 2 is entirely dedicated to liberties (37—46).

The Constitution grants and guarantees basic rights to Iraqis as well as installs several provisions limiting the authority of the state. The main issue commented on by scholars and experts is that the Iraqi constitution describes numerous civic, cultural, religious and economic rights and liberties but at the same time leaves key articles regarding civil rights to be further elaborated on by legislation.¹⁶⁸⁷ For instance, the Organic Law considers all Iraqis equal in front of the law regardless of their gender, ethnicity, nationality, religion, color, sect, thoughts or beliefs (article 14). This idea is reinforced by article 37—2—, which states that: “*the State shall guarantee protection of the individual from intellectual, political and religious coercion*”. And article 42, which stipulates that: “*each individual shall have freedom of thought, conscience and belief*”. Also article 20: *Iraqi citizens, men and women, shall have the right to participate in public affairs and to enjoy political rights including the right to vote, elect, and run for office*”.¹⁶⁸⁸

The promotion of individual rights contrasts with certain restrictions imposed on fundamental rights such as the freedom of expression. The law stipulates that the press, advertisements, and publications should not violate public order and public morality. The Constitution does not specify what can be regarded as contrary to public morality, and therefore due to the conservative position on religion, liberties such as the freedom of expression can be significantly reduced. This limitation affects also the right to organized public assembly and peaceful demonstrations (article 38). Regarding this article, the

¹⁶⁸⁷ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op. Cit.* P, 3. And, Faleh A. Jabar. *Op. Cit.* Pp, 5-6. Edward Wong. “The struggle for Iraq: Religious Law; New Iraqi constitution may curb women’s rights.” *The New York Times*. July, 2005. <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E03E1DB143CF933A15754C0A9639C8B63>>. Also see Thalif Deen. “Iraqi Women May Lose Basic Rights Under New Constitution”. Inter Press Service and Common Dreams.org. July, 2005. < <http://www.commondreams.org/headlines05/0723-06.htm>>.

¹⁶⁸⁸ “Constitution of the Kingdom of Iraq”. *Ibid*.

Constitution does guarantee the freedom to form and join associations and political parties, but does not specify how this will be implemented (article 39).

However, we should take into consideration article 46 which prescribes that ordinary laws that may restrict, affect or limit these rights cannot be in contradiction with the essence of the Constitution. This is a security clause in order to protect the meaning of the Constitution by those who will have the task of developing further legislation. Therefore the parliament will have a principal role as the body in charge of drafting and enacting new legislation. The Federal Supreme Court will play a significant role as well, because it is the authority that will study and approve the constitutionality of the laws. Other bodies such as the Human Rights Committee is intended to contribute to the process but its authority and competences are not yet clear regarding these issues. Therefore the interpretation of these laws will depend on the composition of these institutions.

Another principle that will have significant consequences in the daily life of Iraqis is article 41, which introduces the personal status law.¹⁶⁸⁹ This article states that: “*Iraqis are free in their commitment to their personal status according to their religions, sects, beliefs, or choices, and this shall be regulated by law*”. The “personal status law” is a corpus of norms, which regulates marriage, divorce, and inheritance based on religious practices. Iraq has had a “personal status law” since 1959, which was considered as one of the most modern personal status law in the Arab world. This type of legislation is based on Islamic practices as I had mentioned, but it was implemented by secular courts, and applied to all Iraqis excepting those who did not belong to the Muslim community.¹⁶⁹⁰ It was an attempt to homogenize and unify different Muslim religious codes. The constitution does not derogate the personal status law, but leaves the possibility to amend it, leading perhaps to a very conservative and different version of the personal status law. Shiite conservative drafters claimed during the drafting process the necessity to update the law that according to their demands did not allow Shiites and other religions to follow their laws and traditions. They rejected the authority of secular judges.¹⁶⁹¹

Previously, during the Shiite presidency of the IGC, conservative members approved a resolution (act 137) in order to derogate the former personal status law and reinstate the *Shari’a* in matters related to personal status affairs. The resolution was not

¹⁶⁸⁹ See note 1750.

¹⁶⁹⁰ *Ibid.*

¹⁶⁹¹ *Ibid.*

legally binding and Bremer did not approve its implementation.¹⁶⁹² There are no guarantees that the former law of 1959 would remain as it is (a unified code based on Islamic principles but implemented by secular judges). Also it is not clear what other choices Iraqis would have had to manage their marriages, divorces and inheritances affairs. Would each community have a different personal status law? Would secular Iraqis have the possibility to choose another kind of legislation? These steps toward the implementation of conservative traditions had worried women especially who also had protested the provisions of article 29, which declared that the state should guarantee the preservation of the 'ethical and religious values' in the family. A conservative interpretation of these articles could lead to the restriction of basic rights to Iraqi women but a more balance interpretation would invoke article 37, which prohibits religious coercion and article 41 which in theory would allow Iraqis to choose between secular or religious courts.¹⁶⁹³

In addition to this, and according to the theory I presented in the chapter 2, in the section dedicated to civil rights, modern constitutions tend to include the creation of certain institutions to defend, protect, monitor and promote civil rights and liberties. These institutions can be under the authority of the judiciary (tribunal, inspector or auditor general), or they may be completely independent from the any branch of government as a human right commission or institution such as an ombudsman. The Iraqi constitution makes a timid commitment to promote civil society institutions through article (45 –1–), but once again it gives little guidance about how this would be implemented. The Federal Supreme Court is the main institution with the authority to interpret the constitution. Article 90 establishes that the FSC has to be composed of several judges including experts in Islamic jurisprudence. Therefore, depending on the composition of this body, the law would be interpreted in one way or another.

The drafters also adopted a Constitution that only assures basic social services. The Constitution establishes that basic education should be guaranteed to all Iraqis (article 34), but social security and health services are guaranteed only to Iraqis that are old, sick, orphaned, or physically disabled (30 –2–). The law does not guarantee social security

¹⁶⁹² As I had mentioned before, during the presidency of Al-Aziz al-Hakim in Interim Government Council, conservative Shiite members tried to take advantages of their presidency in order to approve resolution 137. However, the resolution 137 establishes the foundation of a new personal status law based on the Shari'a. This resolution contemplates that each religious community should be ruled by a specific law. The IGC held the implementation of this resolution because as Adnan Pachachi (member of the IGC) pointed out this resolution could not replace the existing law, which can only be replaced by a new law, and therefore this resolution will not yet be implemented. "Iraq new Family Law on hold". UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. IRIN. February 2004. <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=23381>>.

¹⁶⁹³ Faleh. A. Jaber. *Op. Cit.* P, 5-6.

services for all Iraqis. Regarding workers' rights, the Constitution makes an ambiguous commitment to social justice principles (article 22). For instance, the Constitution allows the formation of worker unions and the organization of assemblies or public demonstrations, but leaves to legislation their rules and regulations. Also, the Constitution stipulates the reform of the Iraqi economy in accordance with "modern economic principles" and the development of the private sector. How these reforms are codified and implemented in relationship with the ambiguous social principles mentioned above could greatly result in a significant reduction of workers' rights.

The weakness and poor effectiveness of the rights and freedoms can be further exemplified by the introduction of the death penalty during 2004 by the IGC. The CPA decided to suspend capital punishment with CPA order n°7, but since this institution transferred sovereignty to Iraqis, first to the IGC and later on to the Iraqi parliament, several laws were passed strengthening the implementation of this punishment¹⁶⁹⁴. The Constitution establishes that: *"Every individual has the right to enjoy life, security and liberty. Deprivation or restriction of these rights is prohibited except in accordance with the law and based on a decision issued by a competent judicial authority"*. This article should be a guarantee to protect the life of individuals in any circumstance, but eventually the last wording of the article suggests that the judicial authority has the power to deprive one of life. Therefore, according to this article and the principle established in International Law and *the Universal Declaration of Human Rights*, capital punishment is accepted for "the most serious crimes and subject to a number of conditions".¹⁶⁹⁵

The Iraqi Penal Code allows the usage of capital punishment and this code was used by Saḍḍām Ḥussaīn to try thousands of Iraqis. The law was amended several times to enhance the powers and authorities (RCC) which came to impose the death penalty for a variety of reasons that range from insulting the president to stealing a car.¹⁶⁹⁶ Now, the new Iraqi government justifies its re-introduction of this penalty because of grave security concerns despite the fact that the death penalty does not guarantee *per se* the increasing of security and stability.¹⁶⁹⁷

Some voices in the Iraqi government such as that of the Iraqi President, Jalāl Tālabānī, have been opposing the use of the death penalty. The President refused to sign

¹⁶⁹⁴ Amnesty International "Unjust and Unfair: the death penalty in Iraq". AI. April, 2007.

<<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/014/2007/en/dom-MDE140142007en.pdf>>. P,1.

¹⁶⁹⁵ Mayer, Elizabeth. *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*. Westview press (San Francisco), and Pinter publisher (London). II ed. 1995. P, 63.

¹⁶⁹⁶ Amnesty International "Unjust and Unfair: the death penalty in Iraq". *Ibid*. Pp, 5-6.

¹⁶⁹⁷ *Ibid*.

Saḍḍām Ḥussaīn's sentence as well for the others that were tried with him.¹⁶⁹⁸ The Minister of Human rights Wijdan Salem justifies the re-introduction arguing that the government will only apply this punishment in a limited number of cases and during a particular period of time. But so far, the parliament has passed legislation pointing into another direction.¹⁶⁹⁹ I have already mentioned the Iraqi Penal Code (IPC) introduced by decree in 2004, but since its re-introduction, it has been complemented by the Statute of the Supreme Iraqi Criminal Court (October 2005); the Iraqi Anti-Terrorism Law (IATL) –November 2005 –; and the Kurdish Anti-Terrorism Law (KATL) –July 2006 –.¹⁷⁰⁰

According to the report prepared by Amnesty International these codes fail to meet international human rights standards.¹⁷⁰¹ The law tries to be an effective tool against terrorism but is too broad and vague. For instance, the law considers that the mere fact of being part of a terrorist affiliation is enough to be punished by the death penalty (article 1 KATL).¹⁷⁰² Also, these laws have contradictory articles and provisions. For instance, the IPC allowed the President to commute the death penalty but the SSICC derogates these provisions.¹⁷⁰³

Since this law was introduced in mid 2004 more than 204 people have been sentenced to death. The Iraqi government is not keeping records about the executions, and so far 100 Iraqis had been executed. This number could be higher due the lack of information.¹⁷⁰⁴ The previous regime used the IPC as a tool of repression, and is very strange why with such a bloody record some Iraqi politicians decided to re-introduce this penalty in the Iraqi legal system. There are no guarantees that these measures will reduce terrorism or sectarian violence. On the country, these laws may further complicate conflicts, especially in Iraq, where the Judiciary system still lacks the independence and impartiality of a mature legal system. The United Nations and the European Union have already denounced the lack of guarantees that Iraqi courts demonstrated during the trial of several Ba'athist members.¹⁷⁰⁵ Thus an unfair judiciary system could become a tool of revenge unable to protect innocent Iraqis. The abolition of the death penalty could be a paramount step towards a more humanitarian judiciary system.

¹⁶⁹⁸ *Ibid.* P, 9.

¹⁶⁹⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*

¹⁷⁰¹ *Ibid.*

¹⁷⁰² *Ibid.* P, 15

¹⁷⁰³ *Ibid.* P, 12.

¹⁷⁰⁴ *Ibid.* P, 3-4.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*

16.4. The Iraqi federal model (federal *vs.* regional).

The Constitutional Drafting Committee found during its work that one of the most difficult issues was to settle the federal concept of the state, as well as determine what type of federal model would be put in place. It seems very unlikely that negotiations could really have succeeded in creating a unitary state due to Kurdish autonomy demands prior to the occupation.¹⁷⁰⁶ During the drafting process, the main points of discussions were about federalism (*al-ittihadiyah*). Kurdish and later on Shiite members were convinced about the necessity of creating a federal structure in Iraq, while Arab Sunnis were reluctant to adopt this model. In this regard, author such as David b. Rivkin, Jr. And Lee A. Casey ascribed and interpreted the reluctance of the Sunni community to accept a federal system of government to a nostalgic hope to restore some form of Ba'athist rule, "*under which Shiites and Kurds would be treated, as best, as second class citizens*".¹⁷⁰⁷ This statement seems to be based on a wrong interpretation of the constitutional process, and the role of Sunni delegates in it, who were isolated from the Constitutional process as we have explained in the former chapter.

Since the beginning of the process Kurdish politicians and constitutional drafting members had been demanding greater autonomy that would lead to *de facto* independence. The position of the Sunni drafter was based on the fact that granting too much autonomy to the Kurdish region would lead to the disintegration of Iraq and its division into three major units. Although the Shiite representatives were reluctant to accept a federal system of government during the TAL, now during CDC meeting they were moving towards accepting a federal system that would enable them to create a unified Shiite autonomous region, very close to what the Kurds were demanding, called by some "*Shiistan*". The Kurds and Shiites finally reached an agreement that would allow one or more of Iraq's governorates (Iraq is divided in 18 governorates) "the right to organize into a region" through referendum. The Sunnis rejected this proposal on the grounds that they would be caught between two larger entities with huge oil reserves and other natural resources.¹⁷⁰⁸ During the last phases of the drafting process Kurds and Shiites – in August 2005– accused

¹⁷⁰⁶ Mostly all the political organization and parties organized before the occupation abrogated for a formation of a federal system: the Kurdish draft constitution, the Declaration of Shi'as in Iraq in 2002, political stamens of the Iraqi opposition conference, the INC draft constitution, the report of the democratic principles working group and other documents promotes this idea. "Establishing a Stable Democratic Constitutional Structure in Iraq: Some Basic considerations". *Ibid*.

¹⁷⁰⁷ David b. Rivkin, Jr. And Lee A. Casey. "The New Iraqi Constitution". The Heritage Foundation. September, 16th, 2005. < <http://www.heritage.org/Research/Iraq/BG1879.cfm>>.

¹⁷⁰⁸ Jonathan Morrow. *Op. Cit.* P, 11-12.

the Arab Sunni community of blocking the negotiations about federalism.¹⁷⁰⁹

According to Morrow these accusations were not totally accurate, and during July a some Sunni leaders participating in the CDC were ready to discuss the possibility of governorates-based federalism that would grant Sunni areas self-government but they were isolated by conservative Sunni leaders.¹⁷¹⁰ However, Arab Sunni representatives could hardly move forward with the negotiations because there was strong resistance within the Arab Sunni community to accept federalism. Accepting *al-ittihadiyah* would mean to accept Kurdish demands of independence. Federalism was not seen as an internationally recognized system of government as Morrow points out, and it was not regarded as a real alternative way of government that would help all communities in Iraq live together. But on the contrary, it was regarded as a way of dividing Iraq.¹⁷¹¹

According to surveys conducted by the United Nations Office for Project Services (UNPS) in Sunni areas, 51% of the Sunnis interviewed believed that federalism would lead to a divided Iraq, and 46.8% believed it would lead to a civil war.¹⁷¹² Therefore, although there was resistance to accept federalism amongst Arab Sunnis, there was almost a 50 % of the Arab Sunni population who favored a federal model. Sunnis were changing their views especially when they understood what federalism entitles. There is a statement of an Arab Sunni lawyer that exemplifies this tendency: “*when you ask a Sunni if they want Anbar to rule Najaf they say no; if you ask if they want Najaf to rule Anbar, they say no. They want federalism without realizing it*”.¹⁷¹³ The Arab Sunnis were beginning to accept this model as the Shiites did during the first year of occupation, but the pressure from different actors to complete the August 15th deadline prevented a broader agreement to be achieved.

The federal model –stipulated in section one, fundamental principles, and article 1 of the new Iraqi Constitution– describes Iraq as a *single federal, independent and fully sovereign state* [...]. This definition follows the same system of government approved by the CPA and IGC during the spring of 2004, and as I had mentioned in previous chapters, is greatly influenced by the Kurdish view and understanding of the Iraqi state.¹⁷¹⁴ After intense negotiation with Kurdish drafters, the Iraqi state is based on a federal model dividing authority in five different levels of government: the federal (central) government, the

¹⁷⁰⁹ *Ibid.*

¹⁷¹⁰ *Ibid.*

¹⁷¹¹ *Ibid.*

¹⁷¹² *Ibid.*

¹⁷¹³ *Ibid.*

¹⁷¹⁴ Article 4 of the TAL establishes that the system of government should be: “republican, federal, democratic, and pluralistic, and powers shall be shared between the federal government and the regional governments, governorates, municipalities, and local administrations”.

capital (non-federated entity); the regional (federated provinces, or two or more provinces); the governorates (provinces), and local (municipal) administrations (article 116).¹⁷¹⁵ The only exception is the capital, Baghdad, which is by itself an independent region, and cannot merge with other regions (article 124). The Iraqi federal system allows the Kurdish region to become a federal region enjoying almost the same powers as that of the federal government (article 117).

Nevertheless, the federal government has exclusive power on key issues such as foreign policy, approving international treaties, appointing diplomats, formulating national security policy and controlling army forces, conceding citizenship and political asylum, regulating measures and weights, and managing the distribution of water (articles 110). The Organic Law stipulates also that all the competences, which are not mentioned under the exclusivity of the federal government, are competences that belong to the regional government (article 115).

In addition to this, whenever conflicts emerge regarding competences (which are not exclusive to the federal government) between the federal and regional government, the Constitution favors the position of the regional government, and allows the region to amend ordinary legislation that may undermine its authority (121, -2nd-). Although the Iraqi federal government has the exclusivity on several key issues, there are political, economic, and military competences bestowed to the regional government that would greatly weaken the management capacity of the federal government. The Constitution clearly favors the regional governments when it comes to interpreting the Constitution,¹⁷¹⁶ and also allows the regions to approve legislation that may contradict the resolution approved by the federal government excepting exclusive competences of the federal government (foreign affairs and defense).¹⁷¹⁷

If we take a look at other Arab countries, the competences of the central government are usually greater,¹⁷¹⁸ although authors such as Rivkin and Casey defend the idea that a strong central government will emerge in Iraq due to its exclusive competences

¹⁷¹⁵ Faleh A. Jabar. "The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relation". Minority Rights Group International. December 2005. P, 4. < <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/mrg-irq-16dec.pdf>>.

¹⁷¹⁶ Article 115: "*All powers not stipulated in the exclusive powers of the federal government belong to the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region. With regard to other powers shared between the federal government and the regional government, priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute*".

¹⁷¹⁷ Article 121 -2-, In case of a contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region.

¹⁷¹⁸ Nathan Brown. "The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary". *Op. Cit.* P, 13.

bestowed on it,¹⁷¹⁹ and following Brown's argument that a strong federal administration may emerge depending on how the central government expands its authority through legislation and interpretation of the constitutional language,¹⁷²⁰ we have to take into consideration that the Federal Supreme Court will have the last say in many conflicts emerging between the levels of government and the central government will only have two exclusive competences defense and foreign affairs.¹⁷²¹ It is therefore likely that the central government will be strengthened with the approval of new legislation and the support of institutions such as the Federal Supreme Court but it is perhaps premature to assume that this would lead to a strong central government. For instance, in 2007, the central government could not fully control the Basra province. The current Prime Minister, *Nūrī al-Mālīkī* tried to dismiss the Basra Governor, Muhammad Waeli, leader of the Shi'ite group Fadhlila after a no-confidence vote by the Basra Provincial Council (20 of his 41 members are part of the Supreme Council for the Islamic Revolution) based on corruption and smuggling oil charges.¹⁷²²

The Prime Minister ordered his dismissal on July 28, 2007, but Muhammad Waeli refused to comply with this order and appealed it to the Federal Supreme Court. The office of Muhammad Waeli argued that this was part of a political campaign to dismiss the Governor due to his intention to withdraw from the Shi'ite bloc dominated by the SCIR. This move allowed the governor to stay in power and demonstrated the limitations that the central government has to enforce laws in the territory.¹⁷²³ However, on September 2012, unidentified men in Jazaer area in Basra gunned down the Governor Muhammad Waeli. The family accused Maliki's government to be responsible for the assassination but the central government denied these charges. The central government condemned the attack and ordered an investigation, but with little results so far.¹⁷²⁴

¹⁷¹⁹ David b. Rivkin, Jr. And, Lee A. Casey. *Op. Cit.* P, 3-4.

¹⁷²⁰ Brown considers that the central government has some tools to expand its authority. There are re two reasons: "First, some of the division of responsibilities explicitly requires implementing legislation; the rest implicitly require it. Second, it might be possible to use some of the general language (such as the authority to regulate trade between regions and provinces) very expansively". Nathan Brown. "The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary". *Op. Cit.* P, 13.

¹⁷²¹ *Ibid.*

¹⁷²² Cochrane, Marisa "The Battle for Basra," Iraq Report 9, Institute for the Study of War, June 23, 2008. < <http://www.understandingwar.org/region/southern-iraq> >. Cordesman, Anthony H. and Davies, Emma R. Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict [2 volumes], Praeger Security International, 2008. P, 539. Green, Penny and Ward, Tony. The transformation of violence in Iraq. British Journal of Criminology. 2009. P, 9. <<http://statecrime.org/wp-content/uploads/2011/10/ward2009a.pdf>>

¹⁷²³ *Ibid.*

¹⁷²⁴ Hussein, Ahmed. FIP calls to conduct investigation over Waili's assassination. Iraqi News. On September 28 2012. <<http://www.iraqinews.com/baghdad-politics/fip-calls-to-conduct-investigation-over-waili-s-assassination/#axzz2ohSTKNYL>>. Waeli's family renews its accusations against Maliki. Monday, 05 November 2012. Shafaq News. <<http://www.shafaq.com/en/politics/3974-waelis-family->

Also I asked professor Hussein Sheik Muhammad Al-Balisany if the new Constitution helped to rebuild the country and said: *“the problem is not the Constitution but those politicians who are governing the country. After the approval of the Constitution many things had happened such as the Arab spring and the ideology of the people is changing. There are also region changes as a result and this is influencing the political elite in Iraq. After the approval of the Constitution there was a compromise to amend the Organic Law but since then it has been very difficult to reach any agreement amongst the political forces in the country. The government lead by Nur al-Maliki has only authority in some areas of the country. Sunni Arabs in Sallabaddin or Anbar do not recognize the authority of the government. Also Kurdistan is not under their power and in Kirkuk they only controlled the southern area. Many Sunni politicians stopped going to the Parliament and even the Sadrists, who are Shi’ia too, have stopped supporting their government”*.¹⁷²⁵

Another argument that reinforces the idea of weaker government as an outcome rather than a strong one is in relationship with the position that adopted the Kurdish political elite regarding federalism during the drafting of the new Constitution. According to Tahir al-Bakaa, Kurdish politician supported the idea of adopting a parliamentary system at the federal level instead of a presidential one because they wanted to see a weak central government. He argues that: *“the Kurdish Parliament adopted a presidential system while in Baghdad supported a parliamentary system and this is a clear indicator that the Kurdish government wanted a strong government in Kurdistan that would be stronger than the federal government in Baghdad”*.¹⁷²⁶

If we take a close look to the Constitution we find that the powers of the regional government are extensive. Obviously they have the same federal right to develop legislative, executive, and judicial institutions (article 120). They have the authority to write their own constitutions, to open commercial offices in the Iraqi embassy, and to manage their own security forces (article 121). This last point is especially sensitive because the constitution allows the creation of regional armies which I believe goes against one of the basic principles stipulated in the constitution in article 9 section –B– which stipulates that: *“The formation of military militias outside the framework of the armed forces is prohibited”*. This last article can be undermined by article 121 -5- which permits the creation of regional security forces: *The regional government shall be responsible for all the administrative requirements of the region, particularly the establishment and organization of the internal security forces for the region such as police, security forces, and guards of the region”*. This issue is considerably delicate because the lack of

renews-its-accusations-against-maliki.html>.

¹⁷²⁵ Personal interview (un-published) with professor and ex-parliament Hussein Sheik Muhammad Al-Balisany, at Shalahaddin University -Hawler, in the Faculty of Politics and Law, city of Erbil Kurdistan region, Iraq. 35 minutes, recorded on mp3, June 4th, 2013.

¹⁷²⁶ Personal interview (un-published) with Professor Tahir al-Bakaa, July, 2003.

security during the occupation has boosted the consolidation and formation of several militias in Iraqi society. These are small, local, paramilitary-style brigades that had been formed under the patronage of local tribes, religious leaders, and political parties.¹⁷²⁷ Will these militias become the guards of the region?

There are militias fighting against the Arab Sunni insurgency and in one way or another collaborate with the Interior and Defense ministry; but there are other groups operating freely without the consent of Iraqi authorities. The most important established militias are the *Peshmerga* (Kurdish), the Badr organization (Shiite), and the Mahdi Army (Shiite).¹⁷²⁸ These organizations are tied to Iraq's leading political parties, organized along sectarian lines, and they work to enforce their concept of order in their respective regions. The relationship of these militias with the U.S. led–Coalition forces and the Iraqi federal government is variable and complex.¹⁷²⁹ Especially with the Mahdi Army and his leader Muqtada al-Sadr who rejects the occupation and the occupiers, and calls for the liberation of Iraq while he vaguely compromises sometimes with the Iraqi government. In a recent statement al-Sadr mentioned:

*“If the deployment of the security forces shows anything –he is refereeing to an recent order by Maliki’s government to deployed more forces in the south–, it shows that the government is still under the despicable pressure of the Americans, their lowly, hateful policies of deception, and their unjust power. Therefore, this government is trying to prevent the annual Million Strong demonstrations against the occupation, and to prevent believers from participating in the elections. It is also working to lay the groundwork of the American project, which dictates that Iraq is divided along sectarian and ethnic lines. [...] The Iraqi government should know that the army of the Imam al-Mahdi will continue to work hand in hand with the people of Iraq to provide this people with the security, stability, independence, liberation, unity, and brotherhood which it needs.”*¹⁷³⁰

The Kurdish liberation Army, also known as Peshmergas, is one the oldest and best-organized militias in Iraq. Their forces are around 100,000 troops and they serve as the

¹⁷²⁷ Lionel Beehner. “Iraq: militia groups”. Council on Foreign Relations. June, 2005.
<<http://www.cfr.org/publication/8175/#1>>.

¹⁷²⁸ This is just one example of the numerous active militias that are in Iraq these days: the Badr organization which is affiliated to the largest Shiite party (IISC), the Mahdi Army, Shiite militia composed by followers of Muqtada al-Sadr, the Wolf Brigades (a very violent Shiite group), General Adnan Thavit, retired Sunni general that leads a counterinsurgency militia. The list goes on and on and although the government had condemned some of them, there are others that enjoy the support of the Iraqi government and the U.S. led-Coalition forces (Wolf Brigades) due to the lack of security in Iraq as had being pointed out by some U.S. officials. *Ibid.*

¹⁷²⁹ *Ibid.*

¹⁷³⁰ Nathan Rabkin. “A Statement of Muqtada al-Sadr”. The Institute for the Study of War. April 8, 2008.
<http://iraqstatusreport.org/index.php?option=com_content&view=article&id=248&Itemid=3>

primary security forces in the Kurdistan region.¹⁷³¹ Kurdish authorities had always demanded the conservation of the Peshmergas as a requisite in order to abandon their independence claims, and accept the authority of the federal government. As a result, the new Iraqi Army has not been deployed in the Kurdistan region, and Kurdish officials demand that the Kurdistan parliament should approve first the deployment of Iraqi troops that is totally unnecessary according to the Constitution.¹⁷³²

Regarding foreign affairs, the Constitution discussed in chapter four (articles 105-106), –under the title of Independent Commission– supports the creation of an independent public commission with two main competences: to assist regions and provinces in international conferences (article 105), and to monitor and audit the proper distribution of the central government’s revenues (article 106). This body should have amongst its members, representatives from all the level of government, and as Brown had pointed out, depending how this commission operates it can determine whether the Iraqi political system is moving towards federalism or confederalism –which allows greater autonomy and independence.¹⁷³³

Another unclear point that we should carefully address is the distribution and management of natural resources. This is probably one of the most ambiguous and unclear articles of the constitution (articles 111-112). The Constitution stipulates that oil and gas are for all Iraqis in all regions and governorates (article 111). These two articles seem to promote solidarity amongst all the administrative units and areas, which had been historically deprived from oil revenues, but the law does not clarify if the benefits of the oil industry will be distributed equally, or if they would be shared with the sub-national units.¹⁷³⁴ Also, the law makes a distinction between old and new oil fields. The Constitution grants the federal government the power to administer oil revenues but only oil fields currently under exploitation will be distributed nationally. The Constitution remains silent about the future of new oil and gas explorations. The only guidance offered by the Organic Law is that the federal, regional and local administrations share the authority to manage these fields, and they should collaborate and coordinate together in order to design plans enhancing the benefits from oil and gas extraction using “market principles” (article 112). However, how the federal government and the regions and local administration will share the management and revenues is not specified.

¹⁷³¹ Lionel Beehner. “Iraq: militia groups”. Council on Foreign Relations. June, 2005.
<<http://www.cfr.org/publication/8175/#1>>.

¹⁷³² *Ibid.*

¹⁷³³ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op .Cit.* P, 12.

¹⁷³⁴ *Ibid.* P, 13.

One of the first projects handled by the Iraqi government was the drafting of the oil and gas law, which was approved by Maliki's cabinet on February 26, 2007.¹⁷³⁵ The law was sent to parliament, but since then, this institution has been unable to approve it due precisely to disputes between the federal government and the Kurdistan regional government.¹⁷³⁶ This new law established the creation of the "Federal Oil and Gas Commission" (FOGC) in order to help the Council of Ministers and the Ministry of Oil in creating and designing oil policies and plans.¹⁷³⁷ This body is not a pure federal institution but rather a hybrid that combines members of the federal government (the Prime Minister, four Ministers, and top officials from governmental agencies), and representatives from regional and local administrations (each federal region will be represented by a minister, and each "producing governorate" not belonging to a region will have a representative of its own), as well as three oil experts (how they are appointed is not specified).¹⁷³⁸ According to the decision-making model envisioned by the law, the federal government represented by the Ministry of Oil will have only the power to design plans not to approve them.¹⁷³⁹ This competence will be the power of the FOGC, which has the final authority to approve any project related to the discovery and exploitation of oil fields.

This model is highly decentralized and sometimes chaotic and it does not make a differentiation between producing and non-producing provinces. Although this law ratifies the concept delineated in the constitution in article 111 that "*oil and gas are owned by all the people of Iraq in all the regions and governorate*", the law does not specify how revenues will be distributed between provinces leaving this issue for further legislation by the federal government. The law allows for a strong privatization policy and open market; and allows foreign companies to exploit Iraq oil and gas resources for a period of twenty years.

The hydrocarbon law has been criticized as well because it was drafted secretly by three members of the Iraqi cabinet (Kurd-Shiite) and without the participation of key actors involved in the oil sector.¹⁷⁴⁰ This model also is a radical change from the former oil

¹⁷³⁵ Emad Mekay, "New Iraqi Oil as Cover for Privatization". *Inter Press Service*. February 28th, 2007. <<http://www.commondreams.org/headlines07/0228-05.htm>>.

¹⁷³⁶ "Iraq Oil Bill Sent to Parliament". *BBC News*. May, 2007. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6616015.stm>.

¹⁷³⁷ Reidar Visser, "Iraq's Draft Oil: The Federal Dimension". 6, March 2006. <<http://www.historiae.org/oil-law.asp>>. Also I had used an unofficial translation of the drafted law by Raed Jarrar: "The Official Draft Oil and Gas Law of the Iraq Republic". Al-Ghad.org. 15th January, 2007. <<http://www.al-ghad.org/2007/02/14/exclusive-the-official-draft-of-the-oil-and-gas-law-of-the-iraq-republic-15-jan-2007/>>.

¹⁷³⁸ Reidar Visser, "Iraq's Draft Oil: The Federal Dimension". *Ibid*.

¹⁷³⁹ *Ibid*.

¹⁷⁴⁰ Emad Mekay, "New Iraqi Oil as Cover for Privatization". *Ibid*.

industry model that was based on public and socialist principles, and nationalization,¹⁷⁴¹ The fact that the federal government is transferring ownership to foreign companies could be used as a pretext to continue the U.S. occupation on the grounds of providing security to these companies. The law does not clearly mention how disputes between the government and companies will be handled as well. Finally the law mentions three annexes that are not included in the draft law. All these elements make the law very complicated, dark and confusing.¹⁷⁴²

Therefore, the Iraqi Constitution advocates the establishment of a highly decentralized federal system as a way to solve the multiple and complex societal configuration of Iraq. However, the fact that the country is organized under a unitary or federal model of government is not enough to assure a peaceful resolution of conflicts amongst different ethnic or religious sects Lebanon is a case in point.

The Lebanese Constitution established a parliamentary democracy in the framework of a single and united state (article 1).¹⁷⁴³ Although the Lebanese Constitution advocates for a well-balanced division of powers, cooperation amongst the branches of government, and respect for human rights, the Lebanese Organic Law establishes “*a provisional political confessional system*”, which assures that different religious communities enjoy an “*equitable representation in public employment and the composition of the Council of Ministers*” (article 95).¹⁷⁴⁴ This system has helped Lebanon to keep the country united although political crisis are frequent amongst its different political parties that often follow confessional lines.

This provisional period was to last until the Chamber of Deputies formed a National Committee in order to abolish such system (meaning) as it was agreed in the Document of National Understanding or Taif Agreement.¹⁷⁴⁵ Paul Salem argues that the Taif Agreement was useful in removing the relative supremacy of one of the sects (Christians Maronite), but so far had failed in solving political confessionalism in Lebanon.¹⁷⁴⁶ The Iraqi Constitution does not promote explicitly a political system following confessional or ethnic lines, but it does implicitly promote a highly decentralized

¹⁷⁴¹ *Ibid.*

¹⁷⁴² Fouad al-Amir. “Discussions on the Iraq Oil Law”. Al-Ghad. Org. February, 2007. < <http://www.al-ghad.org/2007/02/20/discussion-on-the-iraq-oil-law/>>.

¹⁷⁴³ The Lebanese Constitution. Approved on 1926 and based on the translation of Paul Salem for the Lebanese Center of Political Studies, N°1/1991. <http://www.servat.unibe.ch/icl/le00000_.html>.

¹⁷⁴⁴ Paul Salem. *Op. Cit.* P, 6.

¹⁷⁴⁵ *Ibid.*

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*

federal system (considered by others as an extreme model of federalism)¹⁷⁴⁷, which has the potential to create –and it has already established Kurdistan as a federal region (article 117)– and political entities following ethnic and confessional lines. In this regard I consider Katherine Adeney’s argument particularly enlightening in her analysis of federalism and ethnic conflict in India: *“When a federation is organized around territorially concentrated ethnic groups, federalism can provide a mechanism of affirming ethnic segmental autonomy. When these homogeneous units secure representation in decision-making bodies at the center, they are part of a wider consociational segmental autonomy framework”*.¹⁷⁴⁸

The Lebanese and India experience tell us that federalism may promote the representation of all religious and ethnic groups in the new political system through the allocation of power and authority to manage their own affairs and administration. But if these units are not equally-proportionally represented in the decision making process at the central government, there is the risk of paving the way for the creation of isolated cantons without connections to each other. For instance, if we take a look at map 1 showing the ethnic and religious configuration of Iraq we easily appreciate the absolute asymmetry amongst regions that may possibly emerge. Kurdish in the north and Shiite in the south are located in geographic areas particularly rich and wealthy compared with the small arid and deserted area with fewer natural resources where the Arab Sunnis population is located.

However, a proportional distribution of powers and resources may not be enough if the country lacks a national identity, beyond religious or ethnic differences, capable of unifying diverse and antagonistic forces. Perhaps the main problem is the tendency of intermingling politics with religion, or party structures with clan, tribal or family affiliations. For instance, in the last parliamentary elections, moderate parties, which were constituted along trans-ethnic and religious lines gained only 18% of the votes, while political parties based on ethnic nationalism or religious beliefs achieved great success.¹⁷⁴⁹

The construction of a new national identity would necessarily comprise the multiple facets of Iraqi society: Kurdish, Arab, Christians and Turkmen. It would need to promote respect and tolerance between religious beliefs (between and within Muslim and Christian sects); and promote the participation of women, non-religious figures, and other minorities in politics. In order to accomplish this, the Iraqi state should assume a neutral ideological position. One possible solution to this situation is the elaboration and

¹⁷⁴⁷ Phyllis Bennis. *Ibid.*

¹⁷⁴⁸ Adeney, Katherine. *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2006. P, 91.

¹⁷⁴⁹ Faleh. A. Jabar. *Op. Cit.* P, 3.

promotion through the constitution of a national identity that does not deny or refer to a particular religious group or sect but a combination of all. The State rather than being secular will be neutral, and religious and ethnic manifestations will have limited space and place in public life.

16.5. The Iraqi federal government institutions: the legislative, executive and judicial branches.

The Organic Law stipulates that the powers of the federal government (*sultāt al-ʿitihādīya*) will consist of the legislative, executive, and judicial powers according to the theory of division of powers (article 47). The legislative authority consists of two bodies, the Council of Representatives or *majlis an-nuāb* (CoR) and the Federation Council or *majlis al-ʿitihād* (FC) -article 48-. The executive authority consists of a President, and the Council of Ministers (articles 66), and the judiciary authority is composed of different types and levels of courts (article 87). The Constitution established that the federal judiciary authority should be comprised by the Higher Juridical Council, the Federal, Supreme Court, the Federal Court of Cassation, the Public Prosecution Department, the Judiciary Oversight Commission, and other federal courts (article 89).

16.5.1. The Council of Representatives.

The Iraqi Constitution declares that the country is based on the principles of parliamentary democracy (article 1). The people elect a parliament, which is bestowed with the legislative authority according to the Organic Law (article 48). The parliament in return elects a President (article 61 –3–) and Prime Minister (article 76 –4–), the latter is bestowed with direct executive authority (article 78). Thus elections are a fundamental step for establishing a truly representative government, and depending on the various electoral systems available nowadays (e.g. plurality, majority or proportional representation), the council of ministers would be more or less representative of the Iraqi people.¹⁷⁵⁰

¹⁷⁵⁰ Please see “Electoral Systems”. Commission of Legislative Democracy. Government of New Brunswick. 2003. < <http://www.gnb.ca/0100/doc/fact4system-e.pdf>>. Also for more information about different models see: Andrew Reding “Democracy: Electoral Systems”. World Policy Institute. 1996-1999. <<http://www.worldpolicy.org/projects/globalrights/prindex.html>>. About countries changing or updating their electoral systems including those that suffered violent conflicts: Kenneth Benoit. “Models of Electoral System Change”. Elsevier and Electoral Studies. 2004. < http://www.kenbenoit.net/pdfs/benoit_MES.pdf>. Regarding the Iraq electoral model, please see: “Electoral Support”. UNAMI. <<http://www.uniraq.org/aboutus/ElectoralSupport.asp#Q2>>.

The constitution stipulates basic guiding principles about how elections should be held and how many seats the assembly needs to be representative of the Iraqi people (article 49). Regarding the elections, the Council of Representatives -or parliament- should be formed by a number of members at a ratio of one seat per 100,000 Iraqis (article 49). Other requirements mentioned by the Organic Law are that a minimum of one-quarter of the CoR should be women. However, the Constitution stipulates that all references to elections should be established by law (article 40, -3rd-). The electoral law used for the December 2005 elections was drafted by the IECI, and passed by the TNA on September 2005.¹⁷⁵¹ The law determines everything related to the elections including requirements for both candidates and voters. In summary the electoral system used during the last election fall into the category known as close list proportional representation.¹⁷⁵²

The IECI argues that the principal objective of the law was to provide more representative elections by allocating seats to political parties not on the basis of the total number of votes obtained across the country –a system put into practice during the January elections- but based on the votes the parties obtained in 18 governorates electoral districts.¹⁷⁵³ Thus the law stipulates that the CoR shall be composed of 275 seats.¹⁷⁵⁴

According to the final report of the International Mission for Iraqi Elections the formula meets the representative objectives proposed by the law. The report considers the law to be an example of democratic practices because it increases the opportunities for minority representation as well as it assures a gender quota of 25% of the seats for women.¹⁷⁵⁵ This formula seems to be regarded as one of the most advanced in positive discrimination because these quotas are not only assured in the Constitution –which seems to be the case in many other countries– but also are regulated in the electoral laws.¹⁷⁵⁶ Nevertheless, some voices claim that the electoral law would leave unrepresented minorities as Chaldo-Assyrians and Turkmen, and other members of the three main communities “*who will be minorities in provinces dominated by other groups*”.¹⁷⁵⁷ The parliament

¹⁷⁵¹ Electoral Law Fact Sheet. The IECI. <<http://www.ieciraq.org/final%20cand/Fact%20Sheet%20-%20Elections%20Law%20-%20En.pdf>>

¹⁷⁵² “Electoral Support”. UNAMI. <<http://www.uniraq.org/aboutus/ElectoralSupport.asp#Q2>>.

¹⁷⁵³ *Ibid.*

¹⁷⁵⁴ According to the formula designed by the IECI: “230 seats shall be distributed to the electoral districts in accordance with official borders and 45 shall be compensatory seats. Each governorate is one electoral district and shall be allotted a number of seats proportional to the number of registered voters in the governorate in accordance with the elections of January 2005 “based on the public distribution list”. Electoral Law, Fact Sheet. *Ibid.* Also see: “International Mission for Iraqi Elections (IMIE)”. This is a committee formed between the U.N. and the IECI. Final Report on the December 15, 2005. Iraqi Council of Representatives Elections. April, 2006. <http://www.imie.ca/pdf/final_report.pdf>.

¹⁷⁵⁵ *Ibid.*

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*

¹⁷⁵⁷ Faleh A. Jabar. “*The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relation*”. *Op. Cit.* P, 6.

discussed ways to introduce some changes in the electoral system for the elections in 2008.¹⁷⁵⁸ Despite some imperfections, the Iraqi electoral system assured a fair representation of the Iraqi people and it was designed in accordance with similar practices in other democratic countries such as Germany, Sweden, Switzerland, Belgium, Holland, Austria, Australia, Mexico, etc...¹⁷⁵⁹

Also, the Constitution established the necessary requirement that CoR members should meet, and clarified the procedures that this cabinet should follow during its sessions (56-58). The responsibilities and function of the CoR were also specified along article 59. The CoR needed a simple majority to approve laws unless otherwise stipulated (article 59 - 2-). This cabinet has the authority to approve federal laws, monitor the performance of the executive –including the president and the prime minister, (article 61 -7-)–, and has to ratify international treaties and agreements.

It is very strange that the Constitution leaves to legislation the procedure to approve international agreements when article 73 mentions that international agreements will need the approval of the president and the CoR.¹⁷⁶⁰ This last idea seems to be based on the first last draft of August 28th but was ultimately modified to its actual wording in September 13th draft. The CoR has the power to appoint key positions in the judiciary, ambassadors, and high rank positions in the military and intelligence (article 61 -5-). Also, the CoR has the authority to declare war and establish the state of emergency with the absolute majority of the cabinet.

The parliament has great powers designing and establishing an official budget for the federal government (article 62). The Organic Law describes the rights and privileges of the members of parliament, and the procedures to follow in order to dissolve the parliament (article 64). Finally, the constitution calls for the formation of a Federation Council (FC) (article 65). This council is supposed to be an additional parliamentary chamber in order to broaden the representation of Iraqis in the legislature from the regions and governorates that did not organize into regional governments (article 65). This council will be an independent chamber of parliament but unfortunately the article is very general and leaves all its competences to be specified by law. The fact that the authorities and competences of an independence chamber will be written by the parliament undermines the possibility of this house becoming a strong institution. As Brown argues this

¹⁷⁵⁸ “Electoral Support”. UNAMI. <<http://www.uniraq.org/aboutus/ElectoralSupport.asp#Q2>>.

¹⁷⁵⁹ “What is Proportional Representation?” World Policy Institute. 1996-1999.
<<http://www.worldpolicy.org/projects/globalrights/prindex.html>>.

¹⁷⁶⁰ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op .Cit.* P, 8.

arrangement is giving the parliament supremacy over the FC.¹⁷⁶¹

The CoR has all the characteristics to become a strong democratic institution. It will have the power to oversee the executive (the parliament can withdraw confidence from ministers including the prime minister and the president); it has a prominent role approving, reallocating and reducing the amount of spending in the federal budget, and also has the function of appointing top positions in the judicial, military intelligence and diplomatic institutions. The constitution timidly promotes the role of the opposition in the government decision making process, setting a high percentage for approving international agreements and the declaration of state of emergency, unless the government's cabinet controls over two-thirds of the CoR. The declaration of state of emergency (*ḥalāt at-tamārī*) has been used in the past by the executive to suspend the constitution.

For instance, this has been the case in Egypt that has been under martial law for almost all of the twentieth century.¹⁷⁶² The former Egyptian Constitution allows the president to declare a state of emergency if it has the parliament's approval. The Iraqi Constitution does not specify under what circumstances a state of emergency can be declared. The Organic Law also leaves to future legislation what powers the executive should have during this period, and a state of emergency can be renewed indefinitely with the consent of parliament.

However, the fact that the executive can rule with simple majority and the presidency has become a ceremonial council with no powers is regarded a step towards majoritarian tyranny with breaks the previous consensual method put into practice since the TAL was approved.¹⁷⁶³ This procedure favors Shiite rule (they are the majority in Iraqi population), and satisfy those who believe in a strong central authority but under a broad and multi-communal based government.¹⁷⁶⁴ The way to counterbalance any authoritarian tendency using majoritarian rule was the Kurdish proposal to create the Federation Council. The Kurdish proposal delayed the implementation of majoritarianism by keeping the veto powers of the Presidential Council for another four years (article 138).

The idea is that the FC will play a prominent role as an institution curbing any attempt to impose the will of the majority.¹⁷⁶⁵ The main problem is that the powers and competences of the FC are not clearly established in the Constitution. Now, the

¹⁷⁶¹ Brown argues as well that this is consequence of the acceleration of the constitutional process. *Ibid.*

¹⁷⁶² Sadiq Reza. "Endless Emergency: the Case of Egypt". New York Law School and Boston University School Law. New Criminal Law Review, Vol. 10, p. 532, 2007. <<http://ssrn.com/abstract=1088827>>.

¹⁷⁶³ Faleh A. Jabar. "The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relation". *Op. Cit.* P, 4.

¹⁷⁶⁴ *Ibid.*

¹⁷⁶⁵ *Ibid.*

Presidential Council is the institution that has the authority to veto decisions taken by the parliament. This institution is in place until the law regulating the FC is enacted. Article 138 extends the Presidential Council during one term of four years but does not provide any guidance about how to proceed if after this period the FC is not formed. This situation has raised serious concerns amongst those who worry about a majority rule system, which could undermine civil liberties, democratic freedoms, minorities' rights and power sharing.¹⁷⁶⁶

Because the Constitution was approved and the formation of the parliament and government was accomplished, the U.N. mandate (UNSCR 1546) to continue with the occupation during the transitional period ended.¹⁷⁶⁷ The Iraqi government had requested – under great U.S. and U.K. pressures – to continue with the occupation under the U.N. mandate alleging that Iraqi security forces and Army were not prepared to take over security because of the ongoing local and regional instability.¹⁷⁶⁸ Maliki's government had renewed the mandate with U.S. led–multinational Forces annually (UNSCRs 1637, 1723 and 1790¹⁷⁶⁹) without the approval of the legislature.¹⁷⁷⁰ Albeit, the strong criticism from numerous political forces and civil figures (some Shiite groups as Muqtadā aṣ-Ṣadr and other Arab Sunni parties as well) considered the presence of U.S. troops a clear sign of an endless occupation process.¹⁷⁷¹ The government argued that it had renewed the mandate because the U.N. resolution did not fall in the category of an international treaty. This position is highly questionable and it is based on the fact that the Constitution does not mention explicitly U.N mandates as an international treaty. The response of the parliament was to draft a binding resolution that would oblige Nūrī al-Mālikī's government to seek parliament's approval in order to extend the mandate again. The drafted resolution was approved by the total majority of the parliament as well as the president but the UNSG Ban Ki-Moon declared that the resolution approved was not legally binding, which meant that the drafted law is just a declaration of principles.¹⁷⁷²

¹⁷⁶⁶ *Ibid.*

¹⁷⁶⁷ Nathan Brown. "The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary". *Op .Cit.* P, 8.

¹⁷⁶⁸ "UN Extends Forces Mandate in Iraq". Al-Jazeera.net. June 14th, 2007. <<http://english.aljazeera.net/NR/exeres/32FDCBFD-5E06-40A0-B25B-2B8CCBD1A5D3.htm>>

¹⁷⁶⁹ "Operations in Iraq: about the U.K. Mission in Iraq". Defense Factsheet. U.K. Ministry of Defense. <<http://www.mod.uk/defenceinternet/factsheets/operationsiniraqabouttheukmissioniniraq.htm>>

¹⁷⁷⁰ Joshua Holland and Raed Jarrar. "The Iraqi Government Opposes Renewing the U.N. Mandate for U.S. troops". Znet. November 9th, 2007. <<http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=14238>>.

¹⁷⁷¹ "Sadr ministers quit Iraqi cabinet". *BBC News*, April 2007. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6558405.stm>. Also there are several polls that reflect Iraq's opinion in a great array of issues. Please see: "Opinions Poll in Iraq and the Occupation". Global Policy Forum. <<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/pollindex.htm>>.

¹⁷⁷² According to Holland and Jarrar, the UNSG declared: "The Council of Representatives passed a

Also, Al-Maliki's government signed a non-binding declaration with President Bush in November 2007 to extend the U.N. mandate another year. This declaration announced that once the U.N. mandate ended in 2008, it should be replaced by a bilateral agreement covering security, political and economic issues.¹⁷⁷³ This move by Maliki's government has led to more accusations once again because it was signed without the approval of the parliament, thus overriding article 73 of the constitution that calls for the approval of the CoR and the Presidency regarding international agreements.¹⁷⁷⁴ Supporters of the declaration argue that this was not an international agreement, just a declaration, and any international agreement would need the approval of the majority of the CoR.¹⁷⁷⁵ The vagueness and inaccuracy of the Constitution regarding this point is just an example of how constitutional articles need to be very precise in order to provide the necessary legal tools to stop what could be understood as an unconstitutional decision taken by the executive. Maliki's government's tendency to take advantage of these constitutional flaws has weakened the Iraqi parliament and the constitutional and democratic system of government¹⁷⁷⁶.

The British experience in Iraq also should be present at this time. Here I am referring to the several treaty negotiations between the British Empire and Iraq, and to Faīṣal's intervention in the affairs of state through the formation and dissolution of government cabinets, and as often as not, the removal of Prime Ministers. There had not been a single cabinet, during the monarchical constitutional period that would not have been dismissed because the King wished it or because Cabinet ministers believed they had lost his favor. Nūrī al-Mālikī's government is taking the risk of violating the Organic Law in one of the most controversial issues that has created a lot of problems in the past: signing a treaty of alliance with the US, and consequently, the issue of deciding whether troops will continue on Iraqi soil or not.

The United States and the Iraqi government have been negotiating a deal regarding

nonbinding resolution on 5 June obligating the cabinet to request parliament's approval on future extensions of the mandate governing the multinational force in Iraq and to include a timetable for the departure of the force from Iraq". Joshua Holland and Raed Jarrar. *Ibid*.

¹⁷⁷³ Peter Baker and Ann Scott Tyson. "Bush, Maliki Sign Pact on Iraq's Future". *The Washington post*. November 27, 2007. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/26/AR2007112600649.html>>.

¹⁷⁷⁴ Robert Dreyfuss. "Maliki, Bush Trample Iraq's Democracy". December 21st, 2007. The Huffington Post <http://www.huffingtonpost.com/bob-dreyfuss/maliki-bush-trample-iraq_b_77903.html>.

¹⁷⁷⁵ Kathleen Rodolfo. "Iraq: Sunnis, Sadrist, Attacks U.S. Security Pact. *Radio Free Europe-Radio Liberty*. December 13, 2007. <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/12/2C4F103F-5B73-4926-827D-1A6701C35B26.html>>.

¹⁷⁷⁶ Seumas Milne. "Secret U.S. plan for Military Future in Iraq". *Guardian.co.uk*. Tuesday April, 2008. <<http://www.guardian.co.uk/world/2008/apr/08/iraq.usa>>.

the presence of US troops in Iraq beyond December 2011.¹⁷⁷⁷ The negotiation lasted for several month and it was agreed that US troops would leave the country at the end of December 2011 but it was not clear what status would have the US troops that would stay in Iraq after the withdrawal in order to conduct special operation and train the Iraqi military. The US troops in Iraq number around 47,000 men, none in combat roles. There are five US military bases still functioning in Iraq in addition to an expansion of the already biggest US embassy in the world.¹⁷⁷⁸ What I think is very remarkable from this process is the position adopted by US officials and the White House on the matter. It seems like they are waiting to have a formal invitation to stay in the country in an effort to portray this deal as an agreement between two sovereign nations while a large occupation force remains in the country. The new Secretary of Defence Leon Panetta after his first official visit to Iraq in July year declared: *"I'll encourage them to make a decision so that we know where we're going," and "if they do make a request, we ought to seriously consider it."*¹⁷⁷⁹ We do not know if there was a formal invitation but Vice-president Joseph R. Biden and Defense Secretary, Leon E. Panetta visited Prime Minister Nūrī al-Mālikī a month before the scheduled withdrawal on November, 2011 and the Prime Minister, Nūrī al-Mālikī visited, U.S. President Barack Obama in the White House on December 12, just days before the withdrawal was initiated.¹⁷⁸⁰

During Nūrī al-Mālikī's speech in the White House on December the Prime Minister mentioned that: *"Today, the joint mission is to establish the mechanisms and the commitments [...] we have reached an agreement, and we have held a meeting for the higher joint committee under the chairmanship of Mr. Biden, the Vice President, and myself in Baghdad, and we spoke about all the details that would put the framework agreement into implementation. And here we talked about it and its activation. And there will be other discussions and other meetings with the higher committee here in Washington in order to put the final touches regarding the necessary mechanisms for cooperation and*

¹⁷⁷⁷ Wilson, Scott and DeYoung, Karen. All U.S. troops to leave Iraq by the end of 2011. *The Washington Post*. October 21, 2011. <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/all-us-troops-to-leave-iraq/2011/10/21/gIQAUYji3L_story.html>.

¹⁷⁷⁸ Iraq will ask US troops to stay post-2011, says Panetta. *BBC New Middle East*. 10 June 2011 Last updated at 04:25 GMT. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13722786>>. And, Schwartz, Michael. Will the U.S. Military Leave Iraq in 2011? *The Huffington Post UK*. March, 15, 2010. <http://www.huffingtonpost.com/michael-schwartz/will-the-us-military-leav_b_498579.html>

¹⁷⁷⁹ Whitlock, Craig and O'Keefe, Ed. Panetta makes first trip to Iraq as defense secretary. *The Washington Post*. July 2010. <http://www.washingtonpost.com/world/panetta-makes-first-trip-to-iraq-as-defense-secretary/2011/07/10/gIQAufRM7H_story.html>

¹⁷⁸⁰ Arango, Tim and Schmidt, Michael S. Last Convoy of American Troops Leaves Iraq. *NY Times*, December 18, 2011. <http://www.nytimes.com/2011/12/19/world/middleeast/last-convoy-of-american-troops-leaves-iraq.html?pagewanted=all&_r=0>.

achieving the common vision [...]"¹⁷⁸¹

However, if we take into consideration the statement of US President Barak Obama on his electoral campaign in 2006, the US needs to maintain "certain" troops in or near Iraq to "guarantee US interests in the Middle East".¹⁷⁸² Experts such as Michael Schwartz have suggested that the US Army needs around 50,000 troops to guarantee these interests, which is more or less the number of troops that are now in the country.¹⁷⁸³ The US president said during a speech in a conference organized by the Chicago Council on Global Affairs:

*"It may be politically advantageous for the President to simply define victory as staying and defeat as leaving, but it prevents a serious conversation about the realistic objectives we can still achieve in Iraq. Dreams of democracy and hopes for a perfect government are now just that dreams and hopes. We must instead turn our focus to those concrete objectives that are possible to attain, namely, preventing Iraq from becoming what Afghanistan once was, maintaining our influence in the Middle East, and forging a political settlement to stop the sectarian violence so that our troops can come home."*¹⁷⁸⁴

The main political parties in Iraq usually have refrained from making clear statements about the presence of US troops in the country. Only, the Anti-American cleric Muqtada as-Sadr has pressured the government to demand the full withdrawal of troops from the country. Many political parties feared that if they support the extension of the presence of US troops they would suffer the political consequences in the elections.¹⁷⁸⁵

However, after the 2010 elections there is not a clear message from the government regarding this issue although it seems that there was a deal underway. In 2011, US Chairman of the Joint Chiefs of Staff Admiral Mike Mullen flew to discuss this matter with Nūrī al-Mālikī and Jalāl Tālabānī. After the meeting he declared that: *"Iraq's indecision on whether to ask US forces to stay beyond the end of the year is pushing the US close to the point where a smooth, safe troop withdrawal would be jeopardized"*.¹⁷⁸⁶ Later on, during a meeting among Mullen, Panetta and various Iraqi politicians, the US tried to acquire a clear commitment from Iraqi

¹⁷⁸¹ President Obama's Press Conference with Prime Minister Maliki. The White House, Washington, December 12, 2011. Remarks by President Obama and Prime Minister al-Maliki of Iraq in a Joint Press Conference. <<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/12/12/president-obama-s-press-conference-prime-minister-maliki#transcript>>.

¹⁷⁸² Schwartz, Michael. Will the U.S. Military Leave Iraq in 2011? The Huffington Post UK. March, 15, 2010. *Ibid.*

¹⁷⁸³ Bittersweet memories of life in Iraq during invasion. *BBC New Middle East*. 30 August 2010 Last updated at 11:07 GMT. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11128747>>.

¹⁷⁸⁴ Obama, Barack. "A Way Forward in Iraq". Chicago Council on Global Affairs. November 20, 2006. <<http://obamaspeeches.com/094-A-Way-Forward-in-Iraq-Obama-Speech.htm>>

¹⁷⁸⁵ Nasrawi, Salah. US troops to stay on in Iraq. *Al-Ahram Weekly On-line*. 4-10 of August, 2011. <<http://weekly.ahram.org.eg/2011/1059/re9.htm>>

¹⁷⁸⁶ *Ibid.*

politicians regarding this issue. On this occasion, Iraqi officials declared to the Egyptian publication Al-Ahram that: “Mullen gave the Iraqi leaders a 24-hour ultimatum to make up their mind on the future of the US presence in Iraq.”¹⁷⁸⁷ At the end there an agreement was reached after Nuri al Maliki’s visit to the White House and 16,000 personnel (including civil contractors working in security and 2000 diplomats) stayed working in the US Embassy in Iraq after the 2011 withdrawal. On March 2013, this number decreased to 10,500 and diplomatic personnel were 1000.¹⁷⁸⁸ According to former Secretary of Defense Leon Panetta: “Washington was unable to win Iraqi guarantees that would have allowed a continued military presence something that deprived the U.S. of important leverage in Baghdad”¹⁷⁸⁹. Therefore the number of U.S. personnel has decreased in the past years but still the number is significantly high in comparison with other diplomatic missions.¹⁷⁹⁰

Now, if we compared to the British colonial model, we find that the British Empire promoted the creation of a narrow political elite at the expense of alienating the different Iraqi communities in order to form a new entity. However, the period between 1925 and 1936 was one of the most democratic and secular periods in the history of Iraq under the system of governance implemented by the mandate authorities. The king and the *naqīb* of Bagdad were successful in delaying the process of signing a permanent treaty with Britain despite of the High Commissioner’s efforts to impose the treaty on the Iraqi people in 1922. The treaty was then ratified by the Constituent Assembly in 1925 and although it had the confidence of the Parliament the agreement lacked the support of the people.

The relationship between Iraq and the British Empire was overshadowed by the insistence of British officials to sign a treaty that undermined Iraq’s sovereignty although it was portrayed as a fair agreement between two sovereign nations. The treaty was very unpopular because it did not recognize the independence of Iraq and, it did not entitle the British Empire to withdraw its troops from the territory. The King and the political elite that supported him knew that the treaty would re-enforce the King's position but at the same time he feared the reaction of the streets that on numerous occasions expressed their rejection of the treaty and the mandate.

The British did not stop there and the pressure on the King and the Iraqi government to renew the existing treaty continued. This situation gave rise to several cabinet crises and the King had to intervene and dismiss the Prime Minister, 'Abd-Al-

¹⁷⁸⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸⁸ Schreck, Adam. US Diplomatic Presence In Iraq Shrinking Fast. Associated Press. Mar. 20, 2013. <<http://bigstory.ap.org/article/us-diplomatic-presence-iraq-shrinking-fast>>.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*

Muḥsim as-Sa‘adūn, in 1929, thus violating article 66 of the constitution that states that: *“Ministers of State shall be jointly responsible to the Chamber of Deputies for affairs dealing by the various Ministries and responsible severally for acts relating to each of the Ministries and departments attached thereto. Should the Chamber of Deputies pass a vote of no confidence in the Cabinet by a majority of members present, the Cabinet must resign. If the resolution in question relates to one Minister only, such Minister must resign.”*

Ministers were responsible before the Chamber of Deputies and not before the King. The tendency of the monarchy to intervene in politics is one of the most important reasons that led to the demise of the constitutional hereditary monarchy and parliamentary system of government in Iraq. This kind of behavior set a dangerous precedent and the *coup d'état* in 1936 was the first clear sign of the adoption of authoritarian methods by the Government and the Monarchy and decreased the role of the Parliament as a democratic and constitutional institution.

16.5.2. The presidency.

The powers of the executive are divided between two institutions: the Presidency and the Council of Representatives. The constitution describes the president as the Head of the State. This institution is intended to become a ceremonial symbol rather than a political institution with broad authority (articles 67 and 73). The president needs that two-thirds of the Parliament approval for his nomination (article 70), and the president can hold only the post for two electoral terms (article 72). The Prime Minister does not have this limitation. Also, the Organic Law prescribes for further legislation the nomination and appointments of officials working in the presidency (article 69), and the term of the presidency ends at the same time as that of the CoR's term (article 72, second – a–). Both arrangements are very unusual for an institution with such limited powers.¹⁷⁹¹

However, the institution of the presidency holds some powers that may play a significant role in the executive's decision-making process as I have mentioned above during the case of U.N. mandate extension. These powers are clearly specified in article 73, and the President has the authority to ratify international treaties and laws discussed and approved by the CoR. Although it is being argued that the role of the presidency is merely ceremonial, the president could block initiatives coming from the parliament and the government.

¹⁷⁹¹ Nathan Brown. “The Final Draft of the Constitution: Analysis and Commentary”. *Op .Cit.* P, 8.

16.5.3. The Council of Ministers.

The Council of Minister (CM) is an institution formed by the Prime Minister (PM) and his cabinet comprising one single authority (article 83). The Constitution describes the figure of the Prime Minister as the direct executive authority, responsible for the general policy of the state and the commander in chief of the armed forces. He is the head of the CM and he has the authority to dismiss its members with consent of the CoR (article 78). The Constitution sets a high bar for the PM in order to form a cabinet. The PM needs an absolute majority to approve his governance team (76 –4–), and thus a government with a simple majority will need to establish coalitions with other groups in order to form the CM.

This procedure that assures a broad consensus amongst political forces to form a government could actually lead to parliamentary deadlock if the largest elected party does not have an absolute majority. Articles (76 –1– and 81) stipulate that the president has 15 days to nominate the Prime Minister (the candidate must be appointed from the largest political formation in parliament) for his approval by the parliament (article 76). If the parliament fails to approve his nomination, the president has the authority to nominate another Prime Minister (article 81 –2–). Also each minister needs to receive the confidence from the parliament, otherwise if any of them fails, the parliament will withdraw its confidence on the entire cabinet.¹⁷⁹²

The elections held on March 7, 2010 are a perfect example of this scenario. The elections were according to experts quoted by the *New York Times* as “*the most open, fair and competitive in the nation's long history of “colonial rule, dictatorship, and war.”*”¹⁷⁹³ The Iraqi Parliament is comprised of 325 seats and Iraqis have to vote for one of the different political coalitions, and then for only one candidate within the coalition. This system was designed by the Electoral Commission to promote coalition building among political parties during the electoral campaign rather than having small parties compete against each other.¹⁷⁹⁴ The result was the formation of four major political coalitions. They are as follows:

1) The State Coalition led by the current prime minister, Nūrī al-Mālīkī, and dominated by his Dawa party. 2) The Iraqiya led by Iyād ‘Allāwī, former prime minister

¹⁷⁹² *Ibid.*

¹⁷⁹³ Iraqi Elections. Time Topics. Updated Dec 21, 2010.

<<http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iraq/elections/index.html>>

¹⁷⁹⁴ *Ibid.*

that won 25 seats in the last Parliament elections. 3) The Iraqi National Alliance, a new political coalition emerging from the remains of the United Iraqi Alliance, the most powerful coalition in 2005, which included Nūrī al-Mālikī. The coalition fell apart after the elections and the current Iraqi National Alliance is comprised of the powerful Islamic Supreme Council of Iraq and followers of the cleric Moktada al-Sadr and several smaller parties and finally 4) the Kurdistan Alliance, which included the two dominant Kurdish parties, the Kurdistan Democratic Party and the Patriotic Union of Kurdistan, that formed a stable alliance but is facing a new opposition movement called “Gorran”, or Change, which has won eight seats in the Parliament.¹⁷⁹⁵

The government led by Nūrī al-Mālikī achieved a certain degree of success in reducing terrorist attacks and ethnic and sectarian violence in the country.¹⁷⁹⁶ However, as the date for the elections approached al-Mālikī’s popularity began to be questioned due to his management regarding political antagonism and conflicts among Shiites, Sunnis and Ba’athis. Nūrī al-Mālikī seems to be committed to the process of reconciliation in Iraqi politics, especially after the 2005 elections that resulted in the isolation of many Sunni politicians. But at the same time he was very concerned that former Ba’ath members would reach positions of power.¹⁷⁹⁷

Unfortunately, sectarian and ethnic political tension emerged once again during the writing of a new electoral law. It was hoped that the promulgation of the new electoral law would actually reduce sectarian tension and boost Sunni representation in the elections, but the decision of the Supreme Electoral Commission to disqualify 511 Sunni representatives because of their ties with the Ba’ath Party resulted in political turmoil.¹⁷⁹⁸ Sarah Leah, Middle East director at Human Right Watch, declared: *“the commission has undermined faith in the electoral process at a time when there is already tremendous sectarian tension and a serious risk of a renewed Sunni election boycott. Excluding candidates in a secretive process based on unclear criteria ensures that the election will be neither fair nor free.”*¹⁷⁹⁹ This decision met with strong protest from Sunnis and Shiites alike that regarded this decision to be political motivated and a clear attempt by the Prime Minister to block rival in the coming elections.¹⁸⁰⁰

¹⁷⁹⁵ *Ibid.*

¹⁷⁹⁶ Nūrī al-Mālikī. Khalizad, Zalmay. *The Times* April 30, 2009.

<http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1894410_1893847_1894206,00.html>.

¹⁷⁹⁷ *Ibid.*

¹⁷⁹⁸ Iraq: Candidate Ban Jeopardizes Election. Authorities Should Suspend Commission that Arbitrarily Disqualified More than 500 Candidates. HRW. January 26, 2010.
<<http://www.hrw.org/news/2010/01/26/iraq-candidate-ban-jeopardizes-election>>.

¹⁷⁹⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰⁰ Iraqi Elections. Time Topics. Updated Dec 21, 2010.

<<http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iraq/elections/index.html>>

Also the Media released in October 2010 a series of secret US intelligence files describing the existence of a “detention squad” operating under Nūrī al-Mālīkī's authority. Also the report highlighted the tendency of the Prime Minister to crack down on former Ba'ath Sunni rivals. According to one US intelligence officer: *“However, the second thing it could demonstrate is that PM Maliki, who is rumored to be using his power to forcefully advance Shia interests in Iraq, is cracking down on Sunnis who he perceives as a threat”*.¹⁸⁰¹ Nūrī al-Mālīkī had always rejected these charges and argues that these were political manoeuvres to smear his reputation and campaign.¹⁸⁰²

This decision was never implemented because the courts ruled that the question of disqualifications should be addressed only after the end of the elections. This added more confusion to the process because it is not clear whether once members of parliament are elected could be tried because of their ties with the former regime. The Constitution leaves this issue to be regulated by an ordinary law in article 47 (3) and I may add also that there is no article in the Constitution that would let us think that members of Parliament are immune from legal persecution or that they cannot be asked by the judiciary to participate or declare in the process of an investigation. Also, the Federal Supreme Court could play a paramount role in such scenario.

The elections were held on May 7 and despite several terrorists' attacks that left 38 dead, the turnout was higher than expected.¹⁸⁰³ However the elections were not managed correctly by the government and several cases of possible fraud were reported. Also there was a significant delay in the publication of the final results and political tension rose among political parties. Before the results were published, the Presidential Office demanded from the Supreme Federal Court a clear definition of the phrase included in Article 76 of the Constitution which says: *“the President of the Republic shall charge the nominee of the largest Council of Representatives bloc with the formation of the Council of Ministers within fifteen days from the date of the election of the President of the Republic.”*¹⁸⁰⁴ It was not clear to the Presidential Office what exactly meant the largest Council of Representatives bloc following the results of the elections.

The large secular coalition that Iyād ‘Allāwī was able to put together was perhaps

¹⁸⁰¹ Carlstrom, Gregg. Nouri al-Maliki's 'detention squad' Reports show US worried that Iraqi prime minister uses his political power to crack down on rivals. *Al-Jazeera English*. Last Modified, 24 Oct 2010. <<http://english.aljazeera.net/secretiraqfiles/2010/10/201010237530782302.html>>.

¹⁸⁰² *Ibid.*

¹⁸⁰³ Iraqi Elections. *Time Topics*. Updated Dec 21, 2010. <<http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iraq/elections/index.html>>.

¹⁸⁰⁴ *Ibid.*

the only political force that could have benefitted from these irregularities. Shiite and Sunni political parties comprised his coalition while Nūrī al-Mālikī's Dawa Party was weaker than ever after ending their relationship with several small Shiite parties and thus splitting the Shiite vote that was around 60%. The Federal Court's response to the Presidential Official was clear and simple: "the leader of the bloc with the most followers once Parliament convenes would be the one forming a government".¹⁸⁰⁵

Therefore the coalition with most voters supposedly was the one that should try first to convene a government during a 30-day period, and according to the results that were later published, the Iraqiya List led by Iyād 'Allāwī won 2, 851, 824 votes. Meanwhile, the Dawa Party obtained 2, 797, 624 votes becoming the second largest political force but any party had enough votes to form a Government.¹⁸⁰⁶ The Dawa Party protested the results and demanded in April year a recount of the votes cast. Dawa's petition was accepted and the court ordered a partial count of votes in Baghdad province. Later, the commission in charge of the de-Ba'athification decided to disqualify nine candidates from 'Allāwī 's coalition and the commission found as well thousands of votes to be irregular. Many of the candidates disqualified were part of 'Allāwī 's coalition and this led to further criticism that state institutions were being used as political tools. However the commission reversed its decision in May, thereby allowing 'Allāwī to continue with his attempts to form a new government.¹⁸⁰⁷

However, at this point 'Allāwī's coalition faced a strong alliance brokered by the Dawa Party. Al-Mālikī was able to form again a coalition of Shiite groups, including some of its most declared opponents such as Muqtadā aṣ-Ṣadr.¹⁸⁰⁸ The block had in total 159 seats but still lacked enough parliamentary support to form a government. He needed the support of the Kurdish bloc that won 57 seats to form a cabinet. In order to overcome this political deadlock that lasted already 8 months, the Kurdistan region' President Māss'ud Bārzanī organized a national congress to solve the crisis and form a new government. The congress gathered President Bārzanī (Head of Law Bloc); Nūrī al-Mālikī (Dawa) and Iyād 'Allāwī (head of Iraqiya).¹⁸⁰⁹ They finally reached an agreement that signed by Dr. Rūj Nūrī Shawaīs (Kurdistani alliance); Hassan Sneīd (National Alliance, and

¹⁸⁰⁵ *Ibid.*

¹⁸⁰⁶ *Ibid.*

¹⁸⁰⁷ *Ibid.*

¹⁸⁰⁸ *Ibid.*

¹⁸⁰⁹ Erbil Agreement content disclosed. *The Kurdish Globe*. Monday, 07 May 2012. <<http://www.kurdishglobe.net/article/3F557EB905A63A2F91E55D01777F0172/Erbil-Agreement-content-disclosed.html>>.

Salmān Jumālī (Iraqiya party).¹⁸¹⁰ The Shiite coalition hoped that a deal would be reached with al-Mālikī's Dawa and the Kurdish coalitions but the excessive territorial demands and sovereignty concessions asked by the Kurds led to a new political crisis that was only overcome when Iyād 'Allāwī and Nūrī al-Mālikī arrived at a compromise brokered by U.S. officials in December 2010 that led to the formation of a new but incomplete unified government.¹⁸¹¹

The deal, known as the Erbil power-sharing agreement, allowed al-Mālikī to become Prime Minister and allowed several members of al Iraqiya List to be part of the government. Perhaps the most relevant and controversial member appointed from the Iraqiya List was Ṣalīh al-Mutlak, Sunni and ex-Ba'athist member who was previously banned by the courts to participate in the elections.¹⁸¹² He was one of the fiercest opponents of Nūrī al-Mālikī's coalition, and finally he became one of the three deputies that comprised the Prime Minister's Position.¹⁸¹³ Also Allawi's coalition received 11 ministries thus increasing the participation of Sunni politicians in government. On the other hand, Mālikī had to make great concessions especially to small Shiite parties in order to remain in power. Muqtadā aṣ-Ṣadr received 8 ministries including housing, tourism, and labor. Also Nūrī al-Mālikī was unable to nominate candidates for 11 ministries; some of these vacancies were at the Ministry of Defense, Interior and National Security. Nūrī al-Mālikī appointed himself as acting minister until the coalition between 'Allāwī and Mālikī agreed to nominate certain candidates.¹⁸¹⁴

This compromise ended the political deadlock that reigned in the political scene since the time the elections were held in May but at the same time it is clear how sectarianism keeps growing in Iraqi politics. Another issue to take into account since this agreement was reached is that Nūrī al-Mālikī seems to be avoiding to fully implement the agreement. He argues that many points regarding the power-sharing agreement are unconstitutional and, on the other hand, his critics and political opponents such as Iyād 'Allāwī consider that the Prime Minister al-Mālikī is trying to concentrate too much power in his hand by controlling the Ministry of Interior and manipulating the Iraqi judiciary for political ends.¹⁸¹⁵ This deadlock

¹⁸¹⁰ *Ibid.*

¹⁸¹¹ Sly, Liz and Davis, Aaron. Iraqi parliament approves new unity government. Washington Post Foreign Service. December 21, 2010. <<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/story/2010/12/21/ST2010122102022.html>>.

¹⁸¹² *Ibid.*

¹⁸¹³ *Ibid.*

¹⁸¹⁴ *Ibid.*

¹⁸¹⁵ Reidar Visser. The Arbil Agreement Versus Daawa Authoritarianism. Iraq and the Gulf Analysis (blog). on Wednesday, 28 December 2011. <<http://gulfanalysis.wordpress.com/2011/12/28/the-arbil-agreement->

shows the great difficulties that Iraqi politicians will have to deal with in the near future when new elections are held and, to some extent, the level of dependency that Iraqi politicians are developing on foreign officials to solve their problems. Will Iraq be able to solve its problems without the help of US officials? Will the government use again its powers to discredit those that could stand firm as political opponents? It is Iraq becoming an ethno-sectarian democracy?

The Prime Minister is the highest position and most paramount figure in the Iraqi state. He is the direct executive authority, which is responsible to design and execute the general policy of the state. He is the director of the council of ministers, and general chief of the army forces (article 78). Key powers bestowed on the executive are: monitoring their ministries, state institutions and agencies that are not part of the ministries. They have to propose laws, negotiate and sign international treaties, and prepare the federal budget. Also, they have the authority to appoint high-ranking officials in the administration and the army (Article 80). These competences are similar to the authority and powers granted to the executive in other parliamentary systems.

There are only two approaches that differ from other constitutions. The system of succession in article 81, which stipulates that in the case that the position of Prime Minister becomes vacant, the president of the republic will assume all its powers (article 81 –1–). Brown argues that: *“it seems odd to give the post even temporarily to a president who lies beyond parliamentary oversight”*. Brown’s observations are right based on the idea that the executive authority is responsible in front of parliament, and therefore the mechanisms to monitor a deputy minister are extensively elaborated in the Constitution. However I disagree with his position that the president lays beyond parliamentary oversight because according to the powers of the CoR, the parliament has the authority of questioning and relieving the President of his position (article 61 –6–).

16.5.4. The judiciary.

The Organic Law describes the judiciary as an independent institution, and as such no other branch of government has any authority to intervene over decisions taken by judges. They are only constrained by regulations embodied in the Constitution and the laws of the state. The Constitution established different levels and types of courts. They are: – The Higher Judicial Council (HJC): The role of this body is well described in articles 90

and 91 but the Constitution remains silent about their composition and competences. This should be stipulated by law. The main role of the HJC is to manage and supervise the federal judiciary system (article 91). The Council nominates members for Federal Court of Cassation, the Chief Public Prosecutor, and the Chief Justice of the Judiciary Oversight Commission. These institutions are a positive step to create a strong judicial review system.

The Federal Supreme Court (FSC): This is an independent body within the judicial branch (article 92 –1–). This institution is the only authority that has the power to revise the constitutionality of law and interpret the provision of the Constitution. The FSC's role is fundamental in settling conflicts between the federal government, the regions and governorates, municipalities and local administrations including those conflicts that emerge amongst them (for instance the government of region and governorates). This includes settling disputes between the federal judiciary, and the judiciary institutions of regions and governorates that are not part of a region. Also, they have authority in settling disputes at the regional and governorate level. They have the jurisdiction to process accusations directed to the president, the PM, and the Council of Ministers (Article 93). The authority and competences of this body are well defined but the way the Constitution prescribes its formation has raised much controversy because the Organic Law stipulates that members of this body will be judges, experts on Islamic law, and legal scholars.

The fact that Islamic law experts should be part of this body is interpreted by authors such as Jaber A. Faleh as a clear turn towards religious law.¹⁸¹⁶ This theory can be also supported if the wording of article 96 that leaves to legislation how judges will be appointed is taken into consideration. There is not a clear description about the qualifications that judges need in order to become judges. How this will be applied in the case of religious experts that do not hold an official certification in law remains unspecified. The only guarantee that the Constitution offers is that members of this institution need the approval of two-thirds of the CoR (article 92 -2-).

Also courts procedures, methods, types, levels and jurisdictions are left to be specified by legislation. This is the case for instance of military courts. Their formation and jurisdiction shall be regulated by law although the Constitution prescribes their limitation to crimes within the army and of the security forces. Also, the Constitution prohibits the creation of special or extraordinary courts, which are a guarantee to assure civil rights (article 96).

¹⁸¹⁶ Faleh. A. Jaber. *Op. Cit.* P, 5.

16.6. Independent Commissions.

The Iraqi Constitution promulgates the formation of several commissions in order to monitor the performance of the three traditional powers. Although these bodies are governmental agencies, they are designed to be independent covering issues related to human rights, elections, and integrity. The commissions are the High Commission for Human Rights, the Independent Electoral Commission, and the Commission on Public Integrity. These institutions can play a fundamental role assuring and protect basic rights stipulated by the Constitution but unfortunately the Organic Law leaves to legislation their function and competences. The Organic Law also mentions the creation of other minor agencies such as the Central Bank of Iraq, the Board of Supreme Audit, the Communication and Media Commission, the Endowment Commission, the Martyr's Foundation, the Federal Public Service Council and the creation of a public commission that should be established and regulated by law as well. One good example we have about the work of the independent commission is the Independent Electoral Commission. Since its creation the ICE has been very effective designing electoral law and monitoring elections during previous referendums.

16. 7. Amendments to the Constitution.

The Constitution can be amended but it will not be an easy task. The Constitution establishes the procedures that the Iraqi government has to follow to change or alter the Constitution. The amendments need the approval of two-thirds of the CoR as well as the approval of the people through a national referendum and the final approval of the president (article 126 –3–). There are two limitations to amendments: the principles and rules described in Section One (general principles of the state), and Section Two which stipulates that liberties and rights gathered in the Constitution cannot be changed or amended until two successive electoral terms have passed. The second limitation is directed at the federal government. The Constitution stipulates that the federal government cannot approve amendments that would expand the authority of the government beyond the exclusive powers of the regions (article 126 –4–). Therefore the Constitution prevents the federal government from diminishing the powers of the region by approving amendments related to powers that are not exclusive powers of the federal authority. The

federal government would need the consent of the parliament of the regions and the approval by referendum of the population of the regions. Thus, an amendment of this type would be very difficult if we take into consideration the long parliamentary process that any proposal of this kind would open between the federal and regional parliaments.

16.8. Transitional Provisions.

The Constitution includes various articles under the title of transitional provisions. These provisions allow the continuity of several institutions and decrees that were approved and applied before the Constitution was enacted. For instance, the body of legislation issued by decree by the CPA and the TNA continue to be valid in Iraqi legislations. Although the TAL is officially rescinded by article 143, there are parts of the legislation that will be still in force. This is the case of articles 53 –a–, and 58 of the TAL. Article 53 –a–, recognizes the Kurdistan Regional government, and its government institutions (Kurdistan National Assembly, the Kurdistan Council of Minister, and the Judicial authority) that took power in Kurdistan during March 19th, 2003. This regional government is composed by the governorates of Dhuk, Arbil, Sulaimaniya, Kirkuk, Diyala and Neneveh. This legislation includes the recognition of all the laws approved by Kurdistan authorities since 1992. In this regard, the central government cannot intervene in this legislation unless it contradicts the Constitution (article 141).

The Constitution regards as valid article 58 of the TAL (article 140). Article 58 stipulates the mechanisms that should be applied in order to preserve the alteration of the demographic character of certain regions by forcing immigration and settling populations alien to those areas. The article makes an explicit mention of Kirkuk, which has been always a matter of conflict between the Kurdish and Arab nationalism. Thus article 58 obliges the Iraqi transitional government to initiate specific measures to remedy this situation. First, the establishment of the Iraqi Property Claims Commission (IPCC), this commission investigates the replacement of the Iraqi population. The TAL gives authority to this body to resettle and compensate those families affected by the previous policy (article 58, TAL). The TAL specifies that the Presidency Council of the Iraqi Transitional Government has to propose to the National Assembly remedies and solutions to resolve the manipulation and changes of administrative boundaries in Iraq for political ends (article 58, TAL).

Second, the Presidency Council was expected to recommend a mechanism for altering administrative boundaries but this body had so far not recommended any solution. Third, the TAL stipulates that in this case, either the presidency appoints a committee to study the case, or requests a neutral arbitrator from the U.N. to assist in the final settlement of these disputes. Finally, the permanent resolution of disputes in the territories including Kirkuk will be delayed until all the measures mentioned above are implemented, a new census is prepared, and a permanent constitution is ratified. However, article 140 specifies that the census and the referendum should be held by 31st December 2007, but it has not been held yet.

Therefore, the Constitution guarantees the validity of agencies previously created during the transitional period in charge of investigating crimes committed by the previous regime (article 58). These institutions are the IPCC, the Iraqi High Tribunal, and the High Commission for de-Ba'athification (article 134–135, 136). These agencies will play a prominent role in taking measures to reduce the tension between religious and ethnic factions, but so far the interference of the executive in their work is causing the gap to widen amongst communities. These agencies are attached to the government, and the executive has the authority to dissolve them but only with the approval of the majority of the CoR.

In practice the IPCC was officially established by the CAP in April 2003. The CPA hoped that the principles and objectives of the IPCC would be established by the Governing Council through legislation.¹⁸¹⁷ The commission designed these principles without taking into consideration the Iraqi Civil Code. This meant that the Governing Council needed to approve specific legislation and unfortunately, during its tenure, this body failed to approve the legislation needed. After the CPA was dissolved, the Iraqi Interim Government initiated a reform of the IPCC's status in order to enhance its effectiveness and to allow the Iraqi judicial system to collaborate in their work.¹⁸¹⁸ Since then this agency has been resolving conflicts among families and residents of those areas affected by the relocation of the population. Despite some improvements the IPCC has been very slow resolving disputes and has been unable to meet all the goals and objectives stipulated by the TAL and the Constitution.¹⁸¹⁹

On September 10th 2007, the Kurdish Alliance agreed with the government to delay

¹⁸¹⁷ Dan E. Stigall. "Courts Confidence and Claims Commissions: the case for remitting to Iraqi civil courts the task and jurisdiction of the Iraqi Property Claims". Bnet. March, 2005.
<http://findarticles.com/p/articles/mi_m6052/is_2005_March/ai_n13717520/pg_1>.

¹⁸¹⁸ *Ibid.*

¹⁸¹⁹ *Ibid.*

the full implementation of article 140 until the end of 2008.¹⁸²⁰ The Kurdish Alliance justifies these agreements due to the slow implementation of the policy, the delay in several deadlines, and the possibility of conflict between Arab, Kurds and Turkmen during the referendum.¹⁸²¹

The Iraqi High Tribunal or the Supreme Iraqi Criminal Tribunal is an institution designed by the CPA and the Governing Council to reestablish the Iraqi judicial system. The CPA transferred the authority to create an Iraqi special tribunal to the recently appointed GC. This body decided to appoint a four person commission presided by Salem Al-Jalabī, nephew of the GC' member, Ahmad al-Jalabī. This commission, with the help of the CPA, established the principles and regulations of these courts. The main function of these courts is to try Iraqi residents for crimes against humanity, war crimes, and genocide, and other minor crimes committed by the former regime between July 1968–2003 (Saḍḍām Ḥussāīn's ruling period). These courts sometimes follow legislation different from the Iraqi penal code, and contemplate the use of the death penalty as it was reintroduced by the GC. Also the statutes of the IHT include strong language favoring de-Ba'athification.

For instance, according to the regulations of this court, the executive power has the authority to transfer judges from other tribunals to the IHT. Also, ever since the courts were formed, strong political battles started among Iraqi politicians regarding the direction of the court administration. The fact that Ahmad al-Jalabī was president of the de-Bathification commission and his nephew Salīm al-Jalabī headed the SICT raised serious question about the independence and impartiality of the courts. Furthermore, Salem Al-Jalabī was accused of murder (the charges were dropped later) and he had to resign from this post. The post was then transferred to Salem's deputy and soon thereafter to 'Ammār al-Bakrī, who was supposedly loyal to Prime Minister Iyād 'Allāwī.¹⁸²² He was dismissed in August 2005 after a new battle for the direction of this institution. Nazīm Fermān al-Abbūdī was appointed but Prime Minister, Nūrī al-Mālikī decided to substitute him on April 2011 due to problems with the employees of the Tribunal. Nowadays Mohseen Rissan is the head of the tribunal.¹⁸²³ This court was responsible for trying Saḍḍām Ḥussāīn and his supporters in the former government, and according to experts, these trials did not offer enough guarantees to

¹⁸²⁰ Sumedha Senanayake. "Iraq: Kirkuk Referendum Likely To Be Delayed". Radio Free Europe–Radio Liberty. September 13th, 2007. <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/09/77A2D8AB-39B5-43DC-9A49-672B349D17B3.html>>.

¹⁸²¹ *Ibid.*

¹⁸²² Human Rights Watch Says Iraq war crimes tribunal flawed. Reuters, Baghdad. The Daily Star Archive. Vol. 5 Num 203. <<http://archive.thedailystar.net/2004/12/18/d4121801088.htm>>.

¹⁸²³ Maliki appoints new head for Supreme Iraqi Criminal Tribunal. Alsumaria TV. April 22, 2011. <<http://www.alsumaria.tv/news/40939/maliki-appoints-new-head-for-supreme-ira>>.

consider them fair and just.¹⁸²⁴

During the course of this research I reviewed some of the flaws and shortcomings that the de-Ba'athification process had since it started. The de-Ba'athification process dismissed thousands of employees that were nominally attached to the former regime. This policy widened the gap between sections of society, and fed the resistance with insurgents and opponents to the new political system.

A positive step in the HCDB, for instance, was to introduce some modification in the way this body was managing the de-Ba'athification of Iraq. Now, mere membership in the dissolved Ba'ath was not enough to initiate legal action against this person (article 135 – 5–). Since the adoption of the Constitution the U.S. administration pressured the Iraqi government to modify its position on the de-Ba'athification process.¹⁸²⁵ The parliament had recently approved a resolution, which modified the de-Ba'athification law allowing many former employees of the former security forces and other professions to return to their jobs.¹⁸²⁶ Many in the government wanted to see this as a positive steps towards reconciliation, but amongst those affected by the law, these changes did not guarantee that marginalization, aggression and violence would stop from radical elements of Iraqi society.¹⁸²⁷

¹⁸²⁴ “Dujail: Trial and Error”. International Center for Transitional Justice. November 2006. New York. <<http://www.ictj.org/static/MENA/Iraq/ICTJDujailBrief.eng.pdf>>. Also, “Unjust and Unfair: the death penalty in Iraq”. Ibid. Also see “Iraq: Flaws in the first trial before the Supreme Iraqi Criminal Tribunal should not be repeated”. AI. August, 18th, 2006. <<http://archive.amnesty.org/library/Index/ENGMD140312006?open&of=ENG-2D4>>.

¹⁸²⁵ James Cogan. “ ‘De-Baathification’ Laws modified by Iraq’s parliament”. World Socialist Web Site. January, 17th, 2008. <<http://www.wsws.org/articles/2008/jan2008/iraq-j17.shtml#top>>.

¹⁸²⁶ *Ibid.*

¹⁸²⁷ *Ibid.*

Conclusion

1. The lessons we learned.

This research has extensively studied and compared the constitutional processes and Constitutions during two crucial moments in Iraqi history. We have explained how constitutions have been used by numerous nations to establish the rules and principles that should govern any political system. Also, constitutions can be approved at the discretion of the authorities, or they can be the product of a people's hope for a better society. Accordingly, constitutions can expand the power of the state, or they can promote the rights and freedoms of its citizens.

Regarding the Iraqi constitution, as well as the political process behind it, it is paramount to underline the circumstances under which Iraq began these processes in order to understand the role of this Constitution in the new political system. Can the Iraqi Constitution enacted under foreign occupation be considered the voice of the people, or is it the product of an unrepresentative political elite that gained the favor of the occupiers during the British and American occupation? What role did - the British and the U.S. led- Coalition and other foreign actors play in it, and what was the participation of the population in the process?

In order to answer these questions we need to focus on the wider picture and thus understand the reasons and motivations that led British and American officials to undertake such difficult and challenging projects. The Iraqi Constitution is part of a wider political process that began during the occupation of Iraq and its reconstruction. British and U.S. Officials have monopolized respectively all the powers of the former Ottoman province and Iraqi state in order to design, monitor and implement a new model of governance that significantly differs from previous experiences in Iraqi history.

In each case, the interests and reasons that led to war were different. The British faced the Ottoman Empire in War World I and wanted to protect those areas and regions that were in the way of the Anglo-Indian trade routes. The Americans started a preemptive war against an authoritarian regime accused of fostering terrorism and producing WMD. The British were obsessed with halting expansion by Russia as well as by other foreign competitors. The Americans were troubled by the expansion of the Islamic Republic of Iran and Sunni radical groups such as al-Qaeda. Despite the differences and the huge time gap between both occupations, the justifications and goals have not changed at all. Both

powers claimed to be liberating the country and both experiences ended up in a long occupation. The goal in both cases was to create a new entity that would serve and protect the occupier's interests in the country and in the region.

What I found remarkable in both experiences is a clear pattern that the occupiers follow in the process of creating a new constitution. The British and Americans considered the drafting and adoption of a new constitution to be a fundamental milestone in their post-colonization projects, perhaps more so for the Americans than the British who delayed the constitutional project due to the negotiations of the treaty. However both knew that if they did not control the drafting of the Organic Law the outcome could have been disastrous for the plan they had envisioned for Iraq. At one point, during the long meetings of the Cairo Conference, there was a conversation between Coronel T. E. Laurence and Winston S. Churchill, who acted as chairmen, that reveals the general beliefs and opinions of British officers about the capability of Arabs to rule their affairs:

“Colonel Lawrence supported the candidature of Amir Faisal not only from his personal knowledge of and friendship for the individual, but also on the ground that in order to counteract the claims of rival candidates and to pull together the scattered elements of a backward and half civilized country, it was essential that the first ruler should be an active and inspiring personality. Amir Abdullah was lazy, and by no means dominating.

*The Chairman pointed out that a strong argument in favour of Sherifian policy was that it enabled His Majesty's Government to bring pressure to bear on one Arab sphere in order to attain their own ends in another. If Faisal knew that not only his fathers' subsidy and the protection of the Holy Places from Wahabi attack, but also the position of his brother in Trans-Jordan was dependent upon his own good behavior, he would be much easier to deal with. The same argument applied mutatis mutandis to King Hussein and Amir Abdullah. The French Government had tried to convince him that by adopting a Sherifian policy he would risk being destroyed, like Frankenstein, by a monster of his own creation.”*¹⁸²⁸

What kind of constitution would Iraq have had if the British Empire or American officials today had refrained from controlling and intervening in the process? In other words, what would have been the results if the Iraqi population had had the freedom to do and chose what they wanted to do? Could it have really been that bad and tragic?

There is the assumption among policy makers and occupation commanders that political freedom would lead to undesired political systems that would inevitably turn against the West in the future, but here lies the paradox: the tighter the control is over the political system and the closer the collaboration is between a small native elite and the

¹⁸²⁸ Mesopotamia: Political. First Meeting of the Political Committee. March 12, 1921. Pag 40.

occupiers, the chances of conflict and clashes among political rivals that would use confessional and sectarian differences to widen the gap among communities is definitely higher.

This is one of the most important lessons we learn from the British occupation and the Constitutional process that came along with it. There is a clear pattern in both occupations to justify the occupation due to the notion that fast devolution of sovereignty would inevitably result in chaos and anarchy. British control whether it was direct or indirect was justified under the assumption that Iraq was too backward and divided to be able to stand by itself as a country. The British, since the occupation started, used ethnic and sectarian differences among Iraqi society to justify their tight control over the political elite and impose a series of norms and rules that favored ideas and approaches that suited British interests and sometimes had little to do with the beliefs and tradition of the country.

Nevertheless, the limitations of the British army in addition to the tight political control and manipulations exercised by the authorities led to the creation of a popular resistance against the occupation. The occupation resulted in the radical polarization of the political forces that were struggling to be heard and participate in the new state that was about to emerge. This is for instance the problem I observed in Iraq since the occupation started in 2003. The US led-coalition's occupation resulted in a similar kind of polarization that occurred during the British occupation in the 1920s. The Coalition Provisional Authorities made a mistake identifying as enemies those members of the Ba'ath party, the army and the administration who worked and collaborated with the former regime.

The double-standard policies adopted by the British Empire and the US led-coalition are a clear reasons behind this growing opposition. In both cases, the occupiers favored a limited political elite that could also be to some extent manipulated. In one hand, the British engineered the creation of a monarchy with the help of Sunni Arabs and with the support of various tribal leaders, but in the process they neglected the wishes and aspirations of large segments of the population such as Shiites and Kurds. On the other hand, the United States engineered the creation of a federal system of government with the help of Kurdish and Shiite leaders, who were in many cases exiles and supported the occupation, but they underestimated the impact that this process would have in the Sunni Arab community.

The constitutional processes under these two foreign powers are a clear case in point to understand the deep involvement of the occupiers in the creation of a new entity

and their will to create a political system that favor their political and economic interests. The British drafted the first Constitution with the help of British and Iraqi layers, who draft an Organic Law following the Ottoman constitutional model but with crucial changes that limited the powers of the Crown and enhanced the power of Britain. In both periods, British and American administrators in Iraq took only into consideration the will of those sections of the population who favored their interests. For example, the British manipulated various electoral processes in order to accommodate the will of the people with their views, meanwhile the Americans rushed the Constitutional process with unnecessary legislation and unrealistic deadlines (TAL), which caused the isolation and alienation of larger segments of the population, specially with Sunni Arabs and other religious minorities such as Christians. Fawzia al-Attia, profesor of sociology at University of Baghdad, consider that this marginalization came with the occupation: “*this problem did not exist in the past but after 2003, the political, religious, and ethnic affiliations – as opposed to citizenship – have become main pillars in forming the government*”.¹⁸²⁹

The main problem we find in the first Iraqi Constitution is the mixed political system it tried to implement. The Organic Law favors the creation of the democratic system of government, which recognizes the division of powers and other accountability measures but gives too much power to a particular political elite comprised by the king and his followers. The Constitution failed to provide enough power to the executive and the legislature to conduct their duties normally. This inevitably led to numerous political deadlocks and crises. Therefore it can be argued that the system was highly centralized and unitary.

The new Iraqi Constitution presents the opposite issue. In theory, the new Constitution promotes a more advance and democratic system than the British model, and stipulates the implementation of a decentralized system of government, which grants wider powers and competences to the regions in order to lessen the role of the central government in regional and local affairs. This system was designed to avoid conflicts among communities in Iraq but so far the result has been the opposite. The country has split along sectarian lines and the new political elite, which promoted the approval of the Constitution, seems to be avoiding its full implementation. There is crucial issue, which perhaps has been overlooked by politicians and scholars is the fact that federalist experiments in the Arab World have always failed. There is a lack of political culture

¹⁸²⁹ “IRAQ: Overall violence down - but attacks on minorities continue”. *IRIN*. 5 de Diciembre de 2011. Baghdad. <<http://www.irinnews.org/report/94389/iraq-overall-violence-down-but-attacks-on-minorities-continue>>. (19 de noviembre de 2014).

regarding federalism and democracy, and this could explain to certain extent some policies and decisions adopted by Nūrī al-Mālikī's government.

The main concern of the Sunni community regarding the Constitution was that it would only benefit Kurdish and Shi'ite communities, and unfortunately these concerns have become a reality under Nūrī al-Mālikī's premiership. The gap amongst Arab Sunnies, Shi'ite, Kurdish and other minorities has increased in the last years, and this is the main reason why opposition forces to the government such as the Islamic State were successful in filling the gap left by the power struggles between the regions and the capital.

The Iraqi monarchy soon degenerated and provided the perfect ground for those in power to benefit from the new powers they were given by the occupiers. The new political elite approved laws and legislation that strengthened the economic position of the King, Sheikhs allied with the British, notables and landlords, thus widening the gap between the rich and the poor. The King with the help, guidance and assistance of the British alienated certain sections of the population that had no other option but to cooperate with the system and the authorities. Since 2003, the new political elite in Baghdad seems to be following their footsteps. The central government has used public funds to strength the position of key political allies in the government and the army, and thus encouraging political patronage and nepotism, while unemployment and poverty are on the rise in several regions despite the efforts of the government. Corruption seems to be present in all level of the administration, and after ten years of the occupation, there are still many communities in the country lacking clean water and electricity. This led in the past – and is leading in the present – a slow degradation of the inter-communal relations and further polarization of the positions within communities.

Also, in the British case, the King was a foreigner and did not enjoyed enough support to become a symbol that would unite under his banner all the different communities in Iraq. This could be seen clearly in the results of the different treaty negotiations between the King and the British Empire. The problems began since Britain tried to implement a mandate system in Iraq. The King, the new political elite and the population did not understand why Iraq had to be guided by a foreign power to achieve its independence. The Constitution gave enough power to the High Commisioner to veto any decision from the King and the Parliament as it stated in article 26. 3 of the Constitution; and this undermined the position of both institution in front of the people. The King and his supporters devoted great efforts in changing the terms of the mandate –and later on the treaty– but despite the efforts of the King, the population never fully agreed with these

accords. Whatever these agreements were, the King and the Parliament were bounded to them as long as the Constitution was in force.

The fact is that under the monarchy Iraq never controlled its foreign policy. The Treaty of 1922, 1930 and 1948 never granted these competences to the Iraqi state. Britain deliberately decided to keep the Iraqi army weak and only capable of dealing with internal crisis. This accentuated the dependency of the monarchy on Britain assistance and convinced Faīṣal that British help was crucial for the survival of the new state. The British trusted that the noble origins and credential of Faīṣal would resonate in the minds and hearts of moderate Muslims regardless of their ethnic or confessional orientations. The British hope that the monarchy would become a symbol of the new state and a valuable ally against the enemies of Britain in the region, but what perhaps Faīṣal and its successors did not realize at the time that this relationship would become a symbol of oppression and servitude to the British Empire.

Also, despite of the withdrawal of US troops, it is questionable that Iraq had fully recovered its sovereignty. The United States does not control Iraq foreign policy but has found ways to influence the political leadership in the capital. The United States also tried to sign a treaty with Iraq, even before a parliament was elected, but the new political leadership rejected this idea and argued that only a democratic elected parliament and government could sign such an agreement. However, Nūrī al-Mālikī tried to negotiate a deal with the Obama's administration to maintain a reduce number of troops, but the White House never outlined a clear plan that the Iraqi government could present to the parliament for discussion. This course of action demonstrates how the United States is not willing to find an agreement unless is under its terms, and this reminds us of former British policies in Iraq. The US could use the threat posed by the expansion of the IS to lead a new occupation of Iraq.

The constitutional processes led by the Great Powers in World War I was a lost opportunity in many ways, and after one hundred years, it seems that we have learned little from our mistakes. The British used intimidation and authoritarian methods to manage the occupation and the mandate in Iraq and this way of making politics had a lasting impact on the behavior of the new political elite that emerged with Faīṣal. The current occupation has the risks of following this wrong path and settling a very negative model of doing politics in the new state.

2. Where are we going in Iraq?

Now if we focus on the US occupation and we observe closely the system of government the U.S is trying to implement, it is inevitable to ask ourselves if the system and procedures described in the Organic Law would be able to bring peace and stability to the country. The Constitution has so far helped to create a new political elite and a democratic system of government. There is no king with extra-powers and there are various government branches and institutions that are supposedly enough to guarantee the legality and fairness of the system. But what is going wrong is that Iraq is that is weak and incapable of standing by itself.

The U.S. decided unilaterally to overturn the former regime and create a new state, and this was the same approach adopted by the British empire. The British occupied Iraq in World War I hoping to expel the Ottoman forces and administration of the country. The policy was to establish a new democratic and modern state with the use of force and, which ultimately would favor U.S. foreign policy interests in the region. The British empire sought as well to create a representative government under the rule of a Constitutional monarchy. These experiences in Iraq should enable us to question ourselves whether it is possible to implement democracy and the rule of law by force. The new Constitution promotes the creation of a balanced political system but favors ideas and approaches regarding paramount issues such as federalism, the economy and a society that follows too closely the dictates of foreign forces thereby undermining the meaning of the Constitution for the people. The numerous setbacks and flaws during the ongoing nation-building process significantly compromised the legitimacy of the Constitution, and therefore the whole legitimacy of the Iraqi political system. The same problem of legitimacy could be observed in the British case since the British decided to place a foreign King to rule the country, and manipulated public opinion to convince the population about his nomination. Also, the British coerced the King, the Provisional Government and the National Assembly to sign a treaty of alliances in order to limit the powers and sovereignty of the new state before the adoption of the first Constitution.

There was a lack of planning, prediction and anticipation about severe problems that the U.S. led–Coalition forces had to face during this operation. The White House as well as relevant members of the military establishment foresaw a completely different occupation scenario: a rapid and demolishing campaign that would eliminate the previous regime, and a fast transition that would devolve sovereignty to a small group of Iraqis that

were very well connected with U.S. authorities. In this regard, we find an important difference with the British case. The Anglo-French agreement in Sikes-Picot demonstrated British Empire's intention to occupy Iraq and place it under its control. The British established a civil administration comprised by British and native civil servants and hope to annex this territory to the Empire. The British changed their government approach slowly and they only returned power to the local population when social unrest and international pressures urge them to do so.

The U.S. hoped to create a new political elite based on Kurdish leaders and moderate Arab Shiite exiles such as Ahmad al-Jalabī who favored foreign intervention, and were friendly with the United States' approach to the reconstruction: the creation of a democratic and federal state in contraposition to the despotism and tyranny of the previous regime; and the implementation of a new economic system based on liberal principles in opposition to socialist economic models that are based on strict control by the state of the means of production and natural resources. The result would be a political system, open to foreign investment, which would become an important ally of the United States in the region. The British nominated King Faisal because he was a friend and ally of the British Empire. The British hope that Faisal would not oppose to the implementation of a political and economic system that would take into consideration British interests in the region.

The involvement of the U.S. in establishing a new political elite was crucial in this process. The U.S. favored a "slow-fast" political transition, designed, monitored and carried out by the CPA, and this was mainly the same job several High Commissioners performed in Iraq. Previous plans to return sovereignty to Iraqis were rejected based on the low political representation that several exiles had among the population. On the other hand, during the 1920, British High Commissioner, Arnold Wilson, argued the same since he considered Iraqis to be divided along sectarian lines and thus incapable of governing themselves. Paul Bremer decided to slow this process, and expand the initial small group by adding new faces. Nevertheless, Bremer could not disregard this group that had great ties and support from the U.S., and this a feature I also observe in British empire's policy in Iraq.

Another approach adopted by the British empire was to manage the creation of a new political elite. The CPA's efforts to set up a new political elite were micro-managed by this institution, and the role of the U.N. in assisting was very limited in this process. The U.S. monopoly of the political process and the grave security conditions in the country led

to the withdrawal of the U.N. and the relegation of this institution to a mere adviser and observer. The support of the United Nations and other agencies could have been crucial for the Constitutional process. The case during the British occupation was different because the League of Nations was a recently created institution and lacked the experience necessary to play a significant role in the reconstruction process. Nevertheless, the British rather than seeking assistance from this Institution, used the recently created mandate of the League of Nations, to justify and legalize the British occupation.

The CPA made decisions that greatly complicated the political and social reconstruction of Iraq. The de-Ba'athification of the state and the elimination of the Army was a poorly administered policy that had serious consequences regarding security issues that had a significant effect in the political process. The dismissal of thousands of employees fueled oppositionist groups against the occupation. It also promoted the isolation of many Arab Sunnis and other Iraqis that were necessarily attached to the former regime. These facts complicated the work of the CPA that could not find proper Arab Sunni representatives capable of representing this community in the political process.

The British Empire also took a similar decision during the occupation in the 1920s and decided to dismiss hundreds of Arab civil servants that were part of the Ottoman administration of Iraq. The British Empire literally dismantled the Ottoman administration and they replaced it with a new machinery that was comprised by British and Indian civil servants. Soon after the British Empire began with this new administration, an Arab revolt broke against the British Empire, and the British had to change this approach re-introducing many former Arab civil servants from the Ottoman period. This is a lesson that the United States should have taken into account when they decided to implement the de-Ba'athification process of the state.

Under these conditions an unrepresentative political elite was selected by the CPA to develop the political reconstruction process. The G-7 is an elite group comprising a Kurdish coalition and Arab Shiite coalition, with a minimal Arab Sunni representation, that before the occupation demonstrated a great degree of coordination and collaboration among themselves and the U.S. government about the goals and aspirations for a new Iraq. However, ever since this group started working together, it was very difficult for them to agree on necessary and simple decisions denoting a significant lack of a common vision and purpose for the new Iraq.

The CPA had the idea to expand this political elite and empower them with the authority of writing a constitution. The CPA decided to appoint an interim government

(IGC) due to the difficulty of holding elections and the lack of regulations. The CPA appointed the members of the G-7, adding new Iraqi figures in order to broaden the representation of this group. The IGC included new faces but their representation was still very limited. The weights of the G-7 on this group shadowed to some extent the new faces the CPA was trying to introduce.

The IGC was fixed by following the ethnic and religious configuration of the population: 50% of the cabinet was Arab Shiite, 20% was Arab Sunni, 20% was Kurdish, and the rest was formed by members of other significant minorities. The CPA tried to write the permanent constitution with them. This formula was criticized by a very significant Shiite religious figure, Ayatollah 'Alī as-Sīstānī, who threatened to condemn the CPA-led political process through religious edicts or *fatwas*. The Shiite cleric's influence in the process is significant, and the many decisions and policy turns by the CPA are related to petitions demanded by this figure.

'Alī as-Sīstānī insisted that the political elite as well as the constitutional process should be carried out by Iraqis elected in national elections. The CPA could not take the risk of leaving a large Muslim Shiite population out of the political process. This could bring more instability and violence. The CPA tried to please as much as possible as-Sīstānī's demands in order to control and satisfy large conservative elements in the Shiite community. The British also used the help of prominent religious leaders such as the Naqib of Baghdad, 'Abd ar-Rahman al-Kāilānī, to form a new government, and in both cases their role was fundamental in providing more legitimacy to the political process. Both leaders demanded from foreign authorities to adopt a political approach that would take into consideration the opinion and aspirations of the population. However, in the British and American cases, there were significant pressures from other actors such as the Whitehall and White House to speed up the process. In the British case there was discontent with the slow political progress achieved by High Commissioner, sir Arnold Wilson, and he was replaced by sir Percy Cox to speed up the process. In the American case, there was discontent with the slow political process that was taking place under Paul Bremer, since he was unable to expand the G-7, and clarify the role that would play various political leaders belonging to the G-7. Bremer in order to meet these demands decided to modify his approach. The new plan was to return sovereignty to an appointed cabinet but without giving them the authority to write the constitution.

The transfer of sovereignty was a formal administrative procedure more than a real transfer of authority to Iraqis. This is clear in both cases. The British followed this pattern

and only returned sovereignty to the King or the Parliament in certain areas of government. In the American case, the powers bestowed to the cabinet were very limited, and all its activities and decisions were designed and monitored by the CPA. One clear difference between the American and the British cases is that American authorities decided to write the Constitution in a process comprised by two stages. The British decided to tackle the process in one single stage without adopting an interim constitution first. The CPA decided that the IGC would write an interim Constitution specifying the competences of this cabinet, and regulating the rest of the political process leading to the adoption of a permanent constitution. The provisional constitution would establish the norms and regulations for creating new political parties, and providing the political process with the legal provisions needed to invoke national elections in order to form a Transitional National Assembly that would appoint a constitutional drafting committee to write the organic law.

The British Empire decided to solve the problem of the Treaty and the Constitution in one single stage that entitled the formation of a Provisional Government and a National Assembly. The British hope that the Provisional Government –appointed by the British– would approve the Treaty of alliance and the National Assembly would approve the Constitution later on. However, the president of the Provisional Government ‘Abd ar-Rahman al-Ka‘lānī convinced the British to leave the approval of the Treaty to the National Assembly since this body was elected. This approach placed significant pressure on the National Assembly, which had to discuss the Treaty and Constitution at the same time. At the end, the National Assembly dedicated much more time to discuss the Treaty than to discussing the Constitution. Therefore, a two stage process seems to be more convenient than the British approach.

The CPA and the IGC collaborated in the drafting of an interim Constitution (TAL). The IGC appointed a constitutional committee mirroring the composition of members within the IGC. The drafting of the interim Constitution was a process involving the assistance of the CPA, Paul Bremer, the CPC, and members of the IGC. During the TAL negotiations, the IGC found it very difficult to agree on key issues. However, the methods to reach agreements between the different members were consensus. This method made it more difficult in particular moments in the negotiations over the adoption of a federal system or the role of Islam in the new legislation, but ultimately it helped to satisfy all parties involved.

Kurdish, Arab Sunnis and Shiites, and other minorities finally reached an

agreement although under significant pressures from the CPA. The interim Constitution established the foundation of the new Iraq based on a federal, democratic, and parliamentary political system. However there were provisional arrangements about sensitive issues such as the competences of the regional and federal government, and the inclusion of Kirkuk in the Kurdistan region. These issues were only provisionally solved. Also, the interim Constitution consolidated previous resolutions and orders issued by the CPA such as the creation of independent agencies, for example, the de-Ba'athification committee, or the recognition and establishment of the Kurdistan region.

The interim Constitutions included a very ambitious agenda. The approval of the Constitution was an unavoidable step to continue with the political process, which had as the final end the formation of the TNA. If the Constitution was approved during the time frame established, national elections would be held, but if the Constitution was not approved the TNA and the IGC would have to be dissolved. However, the interim Constitution allowed an extension of six months to complete the drafting of the Constitution. The TAL offered the possibility of extending the process.

Another requirement that the interim Constitution needed was the approval of the population in more than fifteen provinces out of eighteen. For instance, if two-thirds of the voters did not approve the Constitution in three or more governorates the Constitution would not be adopted. These arrangements favored the Kurdish coalition that could veto any undesired constitutional outcome due to their control of three governorates.

Finally the provisional Organic Law assures and extends the permanence of U.S. troops in Iraq. The TAL failed to provide a timetable for the withdrawal of U.S. troops leaving this issue to depend on the UNSC. The interim constitution empowers the IGC to sign agreements with the multi-national forces if these agreements are approved by the TNA. However, the interim Constitution does not specify the mechanism or system that the TNA must follow to negotiate these kinds of agreements.

After the interim constitution was approved, the CPA worked in collaboration with the U.N. and the IGC to create an Iraqi Interim Government (IIG) that would lead the government and prepare the elections for the TNA. The IGC was dissolved but many of its members were appointed to be part of the provisional government. As I mentioned before, the CPA reserved for itself the appointment of key posts in the government. The Prime Minister chosen by the CPA was Iyād 'Allāwī .

The CPA, the U.N, and the Independent Electoral Commission of Iraq appointed

by the IGC designed the electoral law in order to set the basis for the coming election to form the TNA. The law was regarded as a proper formula to conduct the elections by local and international observers.

When the interim Constitution was finished and the IIG was appointed; the CPA was dissolved. Members of the CPA were relocated in the new U.S. Embassy, and actively participated in the political and constitutional process. The main powers bestowed to the IIC were to run ministries and prepare the January elections for the TNA. The U.S. government took advantage of the good relations between the CPA and the IGC to find an agreement with the IIG in order to extend the U.S. multinational coalition's mandate for another year (article 25, TAL). It was agreed that the IIG would have no veto in U.S. military operations in Iraq. These agreements were endorsed in UNSCR (1546). It is important to underline that this procedure has been used since then by Iraqi politicians in successive governments to continue and legitimize the U.S. presence in Iraq.

The January 2005 elections for the TNA were held following the electoral law approved by the IIG. Shiite and Kurdish parties promoted the participation of the population in the elections, but Arab Sunni parties campaigned for an Arab Sunni boycott of the elections in several provinces. Sunni Arabs were greatly unsatisfied with the little political participation they were having in the political process as well as the U.S. interferences in it. In addition they were opposing the federal system imposed by the Kurdish coalition in collaboration with the CPA. The elections were a success for Shiite and Kurdish coalitions that gained the majority of votes (51% Shiite Alliance, and 27% the Kurdish alliance). The party led by the former Prime Minister of the IIG, Iyād 'Allāwī, gained 15% of the seats, and Arab Sunnis parties gained only 1% of the votes.

After the elections the IIG was dissolved, and the TNA started working on the appointment of a government. The United Iraqi Alliance (Shiite coalition) did not have the majority of the parliament, and had to establish a coalition with the second larger group in the parliament. The appointment of a permanent Prime Minister and the creation of a government consumed significant time of the TNA. This body had to delay the appointment of a constitutional drafting committee that ultimately reduced the time for drafting the constitution.

The TNA appointed a constitutional drafting committee (CDC) following the procedures used during the TAL. This is a very different approach in comparison with the British approach adopted in the 1920s. In the American case, the CDC's members were appointed following the results in the national elections to write the Constitution,

meanwhile in the British case the “drafter” of the Constitution were appointed and comprised by a mixture of British and Iraqi lawyers. The problem was that despite the fact that the CDC had representation from major parliamentary parties, it did not include significant representation from minor political groups. The mixed results in the elections propitiated a wide representation of Kurdish and Shiite political forces in the CDC, but the bad results for Arab Sunnis’ parties, and the little representation of other minorities significantly isolated parts of the population from the process. For instance, the January 2005 elections results were very negative for the Arab Sunni community that had no representation in the CDC.

The supposed misunderstanding of Arab Sunnis representative regarding the constitutional process also aggravated this problem. Arab Sunnis believed that the CDC would be formed following a wide representation of the Iraqi population regardless of the outcome of the elections. Perhaps the consensus formula used during the TAL, and early statements by Kurdish and Shiite representatives calling for a wide constitutional process comprising all the Iraqi communities, confused Arab Sunni representatives. However, the good results achieved by the major blocks were finally decisive in the formation of the CDC. This formula decreased the chances of having a representative composition in the CDC, and reduced the possibilities to achieve a wide consensus during the discussion of constitutional issues.

This problem was partly resolved by the Iraqi government allowing several Arab Sunnis to participate in the drafting process. However, they were only invited as advisors, and their role in the process was very limited. Also, the course of the negotiations regarding constitutional issues was delayed by the slow progress of the work of the CDC. This body tried to obtain an extension due to the problem in the discussion, the protest of many Arab Sunni representatives and other minorities about their lack of representation, and the scarce time that the CDC had to finish the constitution. The government regarded this extension unnecessary, and alleged that the postponement would consume precious time. The government failed to solicit an extension before the first of August, and therefore missed the opportunity to extend the constitutional process another six months. From this point on, the CDC could not extend the constitutional process, and the only chance it had was to not finish the constitution in order to apply article 61 –G– which stipulates that the TNA and the IGC must be dissolved and new elections invoked. The CDC was under continuous political pressures that significantly influenced the process.

The great difficulties that the CDC faced were further complicated by constant

interferences from local and foreign political actors that greatly undermined the independence of this committee. The Leadership Council and the U.S. Embassy intervened during the negotiations and made decisions that were the competence of the CDC. These decisions were taken without consulting other members of the CDC or the parliament.

The role of the international community assisting the CDC was very limited in scope. Advisers did not have time to assist the CDC partly because this body did not demand the help of these advisers until the end of the process. The problems and interferences that emerged during the last phase of the process severely reduced the contribution of experts.

Finally, the CDC presented the draft Constitution to the TNA several days after the deadline was over. There were different drafts circulating, and it was very difficult to have a clear idea, which draft was the definitive one, creating more confusion among Iraqis. The last draft Constitution was accepted as temporary after the U.S. intervened in the final stages of the process, and an agreement was achieved to begin with the revision process after the referendum.

Despite these problems in the process, the Iraqi constitution passed the referendum held on October 2005. The Constitution had strong support from the population because Shiite and Kurdish political leaders that represented a wide spectrum of the Iraqi population forces in the TNA drafted it. The Shiite and Kurdish coalitions considered that the interferences and problems in the drafting process did not harm the final result of the Constitution, but on the contrary, reinforced their aspirations and the participation of other minorities. Also, the Constitution was portrayed as an important element in the struggle for a fully sovereign and independent Iraq. If the Constitution was not ratified, the whole political process would start again, facilitating the ground for the permanence of U.S. troops in Iraq. The general elections programmed after the ratification of the Constitution was an important turning point for many Iraqis that hoped that the creation of the first Iraqi parliament would lead to the withdrawal of the U.S. troops from Iraq.

Therefore the new Iraqi Constitution can be considered as a product of different foreign and local actors that had participated in the long political process behind the Constitution. The majority of the Iraqi people were part of this process, and their participation during the referendum reinforced this fact. However, an important minority of the population was excluded. Sunni Arabs and other Iraqis suffered discrimination promoted by the de-Ba'athification, and the wrongful implementation of this policy, made it very difficult for Arab Sunnis to assume a relevant role during the constitutional drafting

process. The constitutional process should have been extended in order to promote the participation of Arab Sunnis and to resolve other questions that were not fully and properly addressed by the CDC during the drafting of the Constitution.

The Iraqi Constitution tries to solve many issues related to the complex and mixed social structure of Iraq. The Constitution promotes the creation of a federal state recognizing the multiple nationalities, languages, religions, and sects that form Iraq. This version of federalism enables in theory Arab and Kurdish nationalisms to form a single entity. Iraq was created in the last century unifying two different peoples, Arabs and the Kurds, who were living under the umbrella of a bigger entity, the Ottoman Empire. The first Constitution avoids making any mention to a particular ethnic or sect. Instead, the Constitution tries to build the concept of Iraqi citizenship based on equality (article 6). Although, Arabic and Islam are declared the official language and religion of the state, the freedoms and rights of other communities, sects and ethnic are recognized in article 16. Even article 17, which stated that Arabic is the official language of the State, opens the possibility to other languages to be use, but leaves this provision to be prescribe by special law instead of making a clear mention of the Kurdish language. This position resulted in constant frictions with the Kurdish community that since the creation has developed a national consciousness. The union of these two nations in one nation has been always a matter of disputes between the Turkish nation, which considered Kurdistan as part of its territory, and the British Empire, which considered Kurdistan to be a strategic location. The inclusion of the Kurdistan region in Iraq was not related as mush with the aspirations of its people but it was based on strategic and economic considerations related to former imperial polices. Ever since Iraq was created, conflict emerged between the two major ethnic groups. Kurdish nationalism continuously challenged the legitimacy and authority of the state.

The new Constitution tries to solve this historical conflict by delcaring the establishment of a federal system of government. This is one of the most important differences with the first Constitution. The federal model sponsored by the U.S. is an attempt to hold Iraq together, and to satisfy the demands of the Kurdish population to be recognized as a nation. However, the model of federalism envisioned in the Constitution grants extensive powers to the Kurdistan nation, and other regions that may emerge in the future, bringing serious questions to the ability of the federal state to preserve the unity of the State. This is clear if we take into consideration that conflict that emerged between the Shi'ite led-government and the Kurdistan Regional Government since Nūrī al-Mālikī took

power in 2006. The Shi'ite led-government in Baghdad has been unable to find a common agreement with the Kurdistan leadership to fully implement all the powers and competences that the new Iraqi Constitution entitles to the regions in article 120. Nūrī al-Mālikī's government for instance rejected Kurdish proposition to discuss in parliament the draft Constitution of Kurdistan Region – Iraq, approved by the Kurdistan parliament on the 24th of June 2009.

This Constitution is legal under article 120 as long as does not contradicts any principles of the new Iraqi Constitution but needs the approval of the Iraqi parliament and the Kurdish population in order to become in force. Nūrī al-Mālikī argued that the draft Constitution of Kurdistan violates the Iraqi Constitution since the cities Kirkuk as well as other towns such as Niniveh are mentioned in article 2 as to be part of the Kurdistan nation despite the fact that significant Arab population lives in these towns. On the other side, the Kurdistan leadership believes that article 58 of the TAL gives them the right to keep the control of these areas, but Al-Maliki's government maintain that this agreement is not longer valid since article 140 of the new Iraqi Constitution calls for holding a referendum in Kirkuk and other “disputed territories” before December 2007; and this deadline has not been met. Besides these legal complications, it is clear the reluctance of the central government to submit more power to the Kurdistan region, since the perception of the rest of the population is the Kurdish politicians are taking advantages of the problems and conflicts in the capital to annex more territories than it should.

Also, the powers of the regions include the formation of regional security forces – Peshmergas in the case of Kurdistan – that in the long run could undermine the role of the new Iraqi Army in the new state, bringing conflict amongst federal state, regions and administrative units that formed Iraq. The proliferation of militias is a serious problem that emerged since beginning of the occupation and the new Iraqi state has been unable to deal with following the postulates included in the new Iraqi Constitution, which prohibits the formation of militias outside the framework of the Iraqi army forces. This situation is clear with the threat posed by the Islamic state and the descoordination that occurred between the new Iraqi army and the Peshmergas fighting IS. The fast advance of IS is to some extend the result of this disccoordination and the vacuum left between these two forces that could not coordinate and unified their response to this threat until the United States pressured both sides to work together.

The establishment of a federal system, and the creation of the Kurdistan region, has also the disadvantage of promoting the creation of units following the ethnic and

religious compositions of Iraq. The growing conflict between Arabs (Sunnis versus Shiites) can in a near future provoke the division of Iraq in more regions with the same powers that the federal government has. The division of Iraq in three larger regions is possible, and according to the powers bestowed to the regions, Iraq would be more close to a confederation than a real federal state. Even more dangerous is the advance of the Islamic State, which does not recognize the validity of the constitution or the sovereignty of the Iraqi state, and calls for the establishment of a Caliphate in Iraq and Syria. Also, the plan of the Kurdistan region to hold a referendum for independence is potentially dangerous since could break the integrity of the Iraqi state and cause a civil war. These threats to the Iraqi state makes us question whether the current federal system would be capable of defending the integrity of the territory and brings us the question whether the power regions should be revised, or the powers of the federal government should be extended.

The Constitution established a political system based on democratic procedures, and representation of the Iraqi population. The Organic Law establishes a clear division of powers amongst the legislative, executive and judiciary. The structure of the federal government assures the executive branch to have the necessary powers to rule the government, but at the same time the legislative branch is bestowed with sufficient authority to monitor, ask, and veto some executive decisions that could have a great effect on all the sects and communities living in Iraq. The legislature will need an absolute majority to control both branches, and this is a possibility according to the electoral system used in the elections and the Constitution. The Constitution allows a majority rule scenario, and the only community that can achieve such a success in elections is a predominant Shiite coalition.

Now, after the latest elections in 2014, we have an idea how the political system would react in such a case, and how this scenario will affect the relationship between a theoretical predominant Shiite federal government, and other regions in Iraq such as the Kurdistan region or other regions that may emerge. The powers of the President were critical in preventing the nomination of Nūrī al-Mālikī as Prime Minister in despite of being the winner of the elections. The President, Fūād Ma'sūm, veto the nomination of Nūrī al-Mālikī since Kurdish and Sunni MPs did not support his nomination in Parliament. Nūrī al-Mālikī considered this decision to be unconstitutional but this is questionable. If we look into article 76 that states that *"the President of the Republic shall charge the nominee of the largest Council of Representative bloc..."*

In theory, this article in theory gives enough legitimacy to Nūrī al-Mālikī to form a

new government, and only the President has the right to veto that nomination when the Prime Minister is unable to form a government after 30 days (76. 2), or the Council of Ministers proposed by the Prime Minister does not win a vote of confidence (76.5). Only, in these cases, the President of the Republic could veto the nomination for the post of Prime Minister, and this seems to be the case in Maliki's nomination, since he did not have enough support from the opposition. According to the Constitution, the Prime Minister and its cabinet needs absolute majority in the Council of Representatives, and Nūrī al-Mālikī did not enjoyed this majority from the CoR. Therefore, Fūād Ma'sūm, decision was justified but there was a problem regarding how this decision was implemented from the administrative point of view, since Nūrī al-Mālikī's coalition was the winner of the elections, and according to the Constitution he should had the opportunity to be nominated as Prime Minister and propose a new government. Then, the CoR should have voted in order to approve the new government and then, based on the results, the President could take such a drastic decision. The role of the judiciary in these cases is paramount but the slow process of justice could bring the government to a halt, and this could result in more political crisis and instability. Thus, the powers of the presidency should be revised in order to clarify its role and procedures in this kind of political crisis.

Regarding this issue we must take into consideration the former government led by Nūrī al-Mālikī. The Prime Minister has taken advantage of some omissions in the Constitution regarding the approval of international treaties to renew the multinational forces mandate in Iraq. Therefore the role of the judiciary will be paramount in solving conflicts and disputes regarding the executive and the legislative branches in these kinds of scenarios. Another institution that is supposed to play a significant role promoting the representation of all Iraqi communities is the Federal Council. It is unfortunate that the Constitution leaves the rules of this institution in the hands of the CoR. This option increases the probabilities that the Federal Council will mirror the representation of the Council of Representatives in this chamber, and therefore it is unclear if this camera will be effective in balancing out the powers of Iraqi communities in federal decisions.

The Constitution promotes a parliamentary and representative system. It is important to mention that the success of democracy is related also to the adoption of a modern democratic culture and practices amongst Iraqi politicians. The lack of a democratic tradition in Iraq is a negative precedent. Iraqi parliamentarians need to make efforts to display understanding and empathy with the other cause, and exercise great doses of diplomacy and negotiating techniques in order to solve their conflicts. The

incorporation of democratic practices and culture in Iraq can make a significant difference in the resolution of conflicts among communities.

The Constitution promotes a significant role of Islam in the legislation as it did the first Iraqi Constitution. However, a significant difference with the first Iraqi Constitution is that article 77 of the first Constitution stated that: *“justice shall be administered in the Shar‘ia courts in accordance with the terms of the Shar‘ia doctrine peculiar to each of the Islamic sects, in conformity with the terms of a special law. The Qhadi shall be a member of the sect to which the majority of the inhabitants of the place to which he is appointed belong, maintaining the appointment of both Sunni and J‘afari Qadhis in the cities of Baghdad and Basra”*. This is a very different approach in comparison with the new Constitution. In the new Constitution although Islamic law is considered to be a source of legislation (article 2), the Constitution does not regulate how Islamic law would be administered. In article 96, the new Constitution states: *“the law shall regulate the establishment of courts, their types, levels, and jurisdiction and the method of appointment and the terms of service of judges and public prosecutor, their discipline, and their retirement.”* This approach tries to replace the system adopted in the first Iraqi Constitution that differentiate among religious sects. However, the new Constitution empowers religious figures to participate in the approval of legislation as well as their participation in judicial courts. How Islam will affect the legislation depends on who interprets the norms and tradition of Islam, which are not specified in the Constitution. The Islamic tradition mentioned in the Constitution is vague and imprecise. Also, we must take into account that the extensive representation that conservative political groups have in the parliament, and the demand of numerous Iraqi politicians belonging to Shi‘ite and Sunni political parties to implement the Shari‘a law, suggest that Iraqi conservative politicians will have a prominent role in preserving these principles. This can significantly influence the adoption of a conservative new personal status law for instance.

In this case, it is paramount to mention the conflict that emerged amongst Iraqi politicians in relationship with the Personal Status Law n. 188 that was enacted prior the occupation in 1959. The Law aspires to reconcile French civil law with Sunni and Shi‘ite traditions and it was regarded to be a success because removes the ability of religious judges to interpret the law independently of the state. The problem is that this Law has been considered a symbol of the past, and in 2003, the Supreme Council for the Islamic Resolution, headed by Abdul Aziz al-Hakim, tried to pass Resolution 137 in an attempt to introduce Sunni and Shi‘ite courts again in matters related to personal status and family. This project met the resistance of thousands of women and secularist who rejected this

approach, and the proposition was finally abandoned. Therefore Law 188 was kept but the conflict between religious and secularist drove the spot light away from the content of Law 188 that presents certain deficiencies regarding women rights that must be address; especially in relationship with polygamy, inheritance, marriage, and divorce. This code might violate article 14, *“which states that Iraqis are equal before the law without discrimination based on gender”*. Also, civil marriages are not allowed although inter-sectarian marriages between Sunnis and Shi‘ites are permitted. This feature is positive but it felt short since does not allow members from other sects to inter-marry. This provision again is against the Constitution that in article 14 guarantees freedom of belief and opinion, and article 15, which states that: *“every individual has the right to enjoy life, security and liberty.”*

The Constitution promotes extensive civil rights and liberties without discrimination of any kind. This actually can be a great tool to limit the role of Islam in social affairs. The Constitution recognizes numerous civic, cultural, religious and economic rights and liberties but at the same time leaves key articles regarding civil rights to be develop by legislation. The promotion of individual rights contrasts with certain restrictions imposed on fundamental rights such as the freedom of expression. The law stipulates that the press, advertisements, and publications should not violate public order and public morality. Therefore the legislature and the Supreme Federal Court will have a prominent role interpreting the Constitution, and it is upon them to favor a conservative or a more liberal interpretation of the Constitution.

The Constitution also reinforces civil rights with the establishment of independent agencies, but the Constitution does not provide specific guidance about how these agencies will be implemented. Also the Constitution does not prohibit capital punishment although it recognizes the right of all Iraqis to enjoy life. The death penalty was reintroduced by the IIG, and since then, several executions had been reported under very poor legal procedures and guarantees. This situation does not question only the efficiency and impartiality of the Iraqi judicial system, but also denotes the unclear role that independent commissions such as the human rights commission has to defend the rights of thousand of detainees accused of terrorism and other offenses.

This is of course related to other agencies such as the de-Ba‘athification Commission. The Constitution promotes further de-Ba‘athification policies and introduces some changes in the premises that should lead de-Ba‘athification, but if the commission wrongly implements this policy as in the past, it can greatly damage the process of social reconciliation. We should keep in mind the work of other agencies such as the IECI that

have demonstrated great efficiency assisting the political process, and hope that this example is followed by other commissions. The efficiency and mechanism envisioned by the interim Constitution to guarantee the independency of these commissions has already being questioned and undermined by political considerations since the formation of the de-Ba'athification Commission.

The Constitution promotes basic social services for the population. This is a paramount issue taking into consideration that Iraqis have lived under extreme living conditions during years of sanctions and war. The Constitution makes a timid commitment to social services, and the reinforcement of these rights can significantly make a difference in the way of life of many Iraqis. The inclusion of extensive social service by the federal state can improve and promote the image of state among the population. The current political struggle amongst political parties and the lack of security due the violence generated as a result of these struggles have left little time and resources to the government to address these constitutional provisions.

The Organic Law promotes the implementation of modern economic principles and the development of the private sector. How these reforms are codified and implemented in relationships with the ambiguous social principles mentioned above could greatly result in a significant reduction of workers' rights and promote social inequity.

This last issue is also closely related to how the Constitution promotes the distribution and management of natural resources. The Constitution promotes solidarity amongst all the administrative units and areas, which had been historically deprived of oil and gas revenues, but the law does not clarify how the benefits of the oil industry will be distributed. It makes a distinction between old and new oil and gas exploitations, and empowers the regional government with extensive authority to manage new oil and gas sites. The Constitution leaves to further legislation sensitive issues related to the distribution of natural resources. The new oil and gas law envisions a radical change from the former oil industry model. The law has made some steps in order to improve the current provisions included in the Constitution, and stipulates the creation of a separate commission to manage and monitor the exploitation and distribution of oil and gas.

However the drafted law is incomplete and there are significant parts such as annexes that were not included in the draft raising more rumors and concerns about the transparency of the legislation. The law had been criticized for conceding too many privileges to foreign companies. The federal government is transferring ownership to foreign companies for long periods of times (twenty years), and opponents of the law

argue that these privileges could be used as a pretext to continue the U.S. occupation on the grounds of providing security to these companies. The law does not clearly mention how disputes between the government and companies will be handled as well.

The Iraqi Constitution is still under revision and despite of the comprehensive report submitted to the parliament on 2009, there has been little political will to address the report and, initiate a deep political discussion about the Constitution. The opportunity to promote a participatory constitutional process was partly lost, and there is still a long way ahead in the process of establishing a constitution that would promote mechanisms and principles based on common understanding and solidarity amongst the Iraqi communities, but without the political will to engage all communities in this crucial discussion, there is little hope that the current *status quo* would change. In comparison, the old and new Constitutions are different because each one proposed a different system of government. It could be argue that the last Constitution approved in 2005 is more democratic and fair than the first Iraqi Constitution since a more balanced system of governemnt was created, but the way these constitutions were designed, drafted and approved brings us serious doubts about the real intentions of the so-called liberators. It would be a mistake to deny that the new Constitution has the risk of becoming for many Iraqis a new symbol of oppression, foreign intervention and even neoimperialism as it happened with the first one.

Annex 1
Constitution of the Kingdom of Iraq.
March 21, 1925, as amended July 29, 1925.¹⁸³⁰

In the name of God, the Merciful, the Compassionate!

We, King of Iraq,

As a result of the decision of the Constituent Assembly, have confirmed our constitution and have ordered its promulgation.

Introduction

Art. 1. This law shall be known as «The Iraq constitution»; its provisions shall be in force in all parts of the Kingdom of Iraq.

Art. 2. Iraq is a sovereign State, independent and free. Her territories are indivisible and no portion thereof may be given up. Iraq is a constitutional hereditary monarchy with a representative Government.

Art. 3. The city of Baghdad shall be the capital of Iraq. In case of necessity, another place may be selected as capital, in accordance with the provisions of a law.

Art. 4. The flag of Iraq shall be of the following shape and dimensions: - The length of the flag shall be double its breadth. It shall be divided horizontally into three colours of equal size and parallel to each other, the upper section being black, the others white and green respectively. On the side of the staff there shall be a red trapezoid, the greater base of which shall be equal to the breadth of the flag and the lesser base equal to the breadth of the white section, the height being equal to one quarter of the length of the flag. In the centre there shall be two white stars of seven points each, in a perpendicular position, parallel to the staff.

The position of the flag, and the arms, insignia and decorations of the State shall be determined in accordance with special laws.

Part I. The Rights of the People

Art. 5. Iraq nationality shall be defined by a special law and will be acquired or lost in accordance with the terms thereof.

¹⁸³⁰ British and Foreign State Papers, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, pp. 383-402. Also available at <[<http://www.constitution.org/cons/iraq/iraqiconst19250321.html#\(1\)>](http://www.constitution.org/cons/iraq/iraqiconst19250321.html#(1))>.

Art. 6. There shall be no differentiation in the rights of Iraqis before the law, whatever differences may exist in language, race or creed.

Art. 7. There shall be no violation of, or interference with, the personal liberty of any of the inhabitants of Iraq. None of them shall be arrested, detained, punished or obliged to change their place of residence, or be placed in bonds, or compelled to serve in the armed forces, except in conformity with law.

Torture and the deportation of Iraqis from the Kingdom of Iraq are absolutely forbidden.

Art. 8. The inviolability of all places of residence is guaranteed. They may not be entered or searched except in such circumstances and in such manner as may be prescribed by law.

Art. 9. No person shall be prevented from having recourse to the courts, nor be obliged to have recourse to a court other than the court competent to deal with his case, except in accordance with law.

Art. 10. All rights of ownership shall be safeguarded. No forced loans may be imposed, nor may any real or personal property be sequestered, nor any prohibited article confiscated, except in conformity with law. All unpaid forced labour and general confiscation of movable or immovable property are absolutely forbidden. There shall be no expropriation of the property of any person except in the public interest, and in such circumstances and in such manner as may be prescribed by law, and on condition that just compensation be paid.

Art. 11. No tax may be imposed except in accordance with law, the provisions of which shall apply to all classes of the people.

Art. 12. Freedom of expression of opinion, liberty of publication, of meeting together, and of forming and joining associations is guaranteed to all Iraqis within such limits as may be prescribed by law.

Art. 13. Islam is the official religion of the State. Freedom to practise the rites; of the different sects of that religion, as observed in Iraq, is guaranteed. Complete freedom of conscience and freedom to practise the various forms of worship, in conformity with accepted customs, is guaranteed to all inhabitants of the country provided that such forms of worship do not conflict with the maintenance of order and discipline or public morality.

Art. 14. All Iraqis shall have the right of presenting petitions and memorials to the King, Parliament and the public authorities, setting forth complaints, whether relating to matters where they are personally concerned or to matters of public interest, in such circumstances and in such manner as may be prescribed by law.

Art. 15. All postal and telegraphic correspondence and all telephonic communications shall be secret and free from censorship or detention, except in such circumstances and in such manner as may be

prescribed by law.

Art. 16. The various communities shall have the right of establishing and maintaining schools for the instruction of their members in their own tongues, provided that such instruction is carried out in conformity with such general programmes as may be prescribed by law.

Art. 17. Arabic shall be the official language, except as may be prescribed by special law.

Art. 18. Iraqis shall be equal in status, as regards the enjoyment of their rights and the discharge of their obligations. Government appointments shall be bestowed upon them alone, to each one without discrimination, in accordance with his capacity and fitness. No persons other than Iraqis shall be employed in Government appointments, except in such exceptional circumstances as may be prescribed by a special law. Foreigners who must or may be employed in accordance with treaties and agreements shall not come within the scope of this article.

Part II. The Prerogatives of the Crown

Art. 19. The sovereignty of the constitutional Kingdom of Iraq resides in the people. It is a trust confided by them to King Faisal, son of Husain, and to his heirs after him.

Art. 20. The Heir Apparent shall be the eldest son of the King, in direct line, in accordance with the provisions of the law of succession.

Art. 21. On accession to the throne, the King shall swear an oath before a joint meeting of the Chamber of Deputies and the Senate, which shall be presided over by the president of the Senate, that he will observe the terms of the constitution, preserve the independence of the country and strive faithfully to further the interests of both country and people.

Art. 22. The King shall attain his majority on completion of the 18th year. In the event of the throne passing to a person below that age, the King's prerogatives shall be exercised by a Regent chosen by the former King, until such time as the King attains his majority. The Regent, however, may not assume this dignity, nor carry out the functions thereof, unless Parliament approves of his appointment. Should Parliament not approve, or should the former King fail to appoint a Regent, the Regent shall be appointed by Parliament. The Regent shall swear an oath before Parliament, as prescribed in the preceding article. Until such time as the Regent has been appointed and has taken the oath, the constitutional prerogatives of the King shall be exercised by the Council of Ministers on behalf of the people of Iraq, the council being responsible therefor. No modification may be introduced into the constitution during the regency concerning the King's prerogatives and succession to the throne.

Whenever the necessity for the appointment of a Regent arises, Parliament shall be convoked immediately. Should the Chamber of Deputies be dissolved, and the election of the new chamber be not yet completed, the former chamber shall be convoked for this purpose.

Art. 23. The King may absent himself from Iraq in case of need, subject to the passing and publication of a resolution of the Council of Ministers to that effect. Before his departure from Iraq, the King shall with the approval of the Council of Ministers appoint a Regent or Council of Regency, and define the prerogatives which he confers upon him or them.

Neither the Regent nor any member of the Council of Regency shall exercise any of the royal prerogatives, until he has taken the oath prescribed in article 21 of the constitution.

The oath shall be sworn before Parliament, if in session, in the manner prescribed by article 21 above. Otherwise it shall be sworn before the Council of Ministers, in the presence of both the presidents of the Senate and of the Chamber of Deputies, or persons acting on their behalf.

No Minister may act as Regent or member of the Council of Regency. If a member of Parliament is appointed Regent or member of the, Council of Regency, he may not carry out his parliamentary duties while acting in that capacity. Should the King's absence extend over a period exceeding 4 months and Parliament not be in session, it shall be convoked forthwith, in order to deal with the matter.

The Regent or member of the Council of Regency must be of Iraq nationality and must not be less than 30 years of age, but, a male relative of the King who has completed his 18th year may also, be appointed.

Art. 24. The King may not ascend a throne outside Iraq, except with the consent of Parliament.

Art. 25. The King is safeguarded and is not responsible.

Art. 26. The King is the supreme head of the State. He confirms laws, orders their promulgation and supervises their execution. By his order regulations are drawn up for the purpose of giving effect to the terms of laws, in so far as such laws contain provisions therefor.

The King issues orders for the holding of general elections to the Chamber of Deputies and for the convocation of Parliament. He opens Parliament, adjourns, prorogues or dissolves it, in accordance with the provisions of this law.

Should necessity arise, when Parliament is not sitting, for taking urgent measures for the maintenance of order and public security, or to ward off a public, danger, or for the urgent expenditure of public moneys not authorised by the budget or by special law, or for the fulfilment of treaty obligations the King shall have the right of issuing ordinances, with the concurrence of the Council of Ministers, having the force of law, directing that the necessary steps shall be taken according to circumstances, provided that they are not contrary to the provisions of this constitution Such ordinances must all be laid before Parliament at its first session, with the exception of those issued for the purpose of fulfilling treaty obligations approved by Parliament or the Constituent Assembly. Should Parliament not approve these ordinances, the Government must declare them to be no longer operative and they shall be considered to be abrogated as from the date of

such declaration. Such ordinances shall be signed by all Ministers.

The word «law» shall include ordinances issued in accordance with the provisions of this article, unless the text contains anything to the contrary.

The King concludes treaties. He may not ratify them, however, until they have been approved by Parliament.

The King selects the Prime Minister, and upon the recommendation of the latter appoints Ministers and accepts their resignation from office.

The King appoints the members of the Senate and accepts their resignation from office.

The King, upon the proposal of the responsible Minister, appoints and dismisses all diplomatic representatives, civil officials, qadhis and civil judges, and bestows military rank, unless, in accordance with special regulation, he delegates that power to some other authority. He also has the right of conferring honours and titles and similar marks of distinction.

The King is Commander-in-chief of all the armed forces. He declares war subject to the consent of the Council of Ministers. He concludes treaties of peace, provided that, he shall not definitely ratify them until approved by Parliament. He may also proclaim martial law to be in force, subject to the provisions of this law.

The coinage shall be struck in the King's name.

The death sentence shall not be carried out until confirmed by the King. The King may reduce sentences or remit them by special pardon. He may also pronounce a general amnesty subject to the consent of both assemblies.

Part III. The Legislature

Art. 27. The King shall exercise his powers by means of Royal Iradas [Decrees]. They shall issue upon the proposal of the responsible Minister or Ministers with the concurrence of the Prime Minister, and shall be signed by them.

Art. 28. Legislative power is vested in Parliament and the King. Parliament is composed of the Senate and the Chamber of Deputies.

The legislature has the right of making laws and of amending and repealing them in conformity with the provision, of this law.

Art. 29. The King shall open Parliament in person or depute the Prime Minister or one of the Ministers for that purpose to perform the opening ceremony and deliver the speech from the throne.

Art. 30. No person may become a member of the Senate or Chamber of Deputies

Who is not a national of Iraq.

Who claims foreign nationality or protection.

Who is less than 30 years of age in the case of deputies and less than 40 years of age in the case of senators.

Who has been adjudicated bankrupt and has not been legally rehabilitated.

Who has been interdicted, such interdiction being still in force.

Who has lost his civil rights.

Who has been sentenced to a term of imprisonment, for a period not less than 1 year in respect of any offence not of a political nature, or has been sentenced to any imprisonment for theft, bribery, breach of trust, forgery, fraud or any other crime incompatible with personal honour.

Who has a material interest direct or indirect in any contract with a public department of Iraq, unless such interest arises from his being a shareholder in a company composed of more than 25 persons. Farmers of land tax and lessees of Government «mulk» (2) and «miri» (3) lands shall be excepted from the operation of this clause.

Who is a lunatic or an idiot.

Who is related to the King in such degree as may be prescribed by special law:

Provided always that no person may be a member of both assemblies at the same time.

Art. 31. The Senate shall be composed of not more than 20 members, appointed by the King, from among persons whose conduct has secured the confidence and esteem of the public and those who have served the State and nation with distinction in the past.

Art. 32. The term of membership of the Senate shall be 8 years, half the Senators retiring every 4 years, such retiring Senators being eligible for re-appointment. On the occasion of the first change being made, the first half shall be selected by lot.

Art. 33. The president and vice-president shall be elected by the assembly from among their number for a period of 1 year subject to confirmation by the King. They shall be eligible for re-election.

Art. 34. The Senate shall assemble and disperse at the same time as the Chamber of Deputies.

Art. 35. A member of the Senate, in addition to travelling expenses, shall receive an annual allowance of 5,000 rupees for each ordinary session only, and a sum of 1,250 rupees for every month in prolongation of such session or for every month of an extraordinary session.

Art. 36. The Chamber of Deputies shall be constituted by election on the basis of 1 deputy for every 20,000 males.

Art. 37. The method of election to the Chamber of Deputies shall be prescribed by a special law based on the principle of the secret ballot and the necessity for the representation non-Islamic minorities.

Art. 38. The term of the Chamber of Deputies shall be for 4 ordinary sessions, each year 1 session beginning on the 1st Day of November following the elections. If the 1st of that month falls on an official holiday, then from the day following, subject to the terms of paragraph (2) of article 26, dealing with the dissolution of the chamber.

Art. 39. The King shall convoke the chamber for its ordinary sittings in the capital on the 1st day of November of each year, in accordance the terms of article 38. Should the chamber not be so convoked on that day, it shall meet of its own accord.

Thereupon it shall commence its ordinary session, which shall extend for 4 months, unless the King has dissolved the chamber before the expiration of that period, or has extended the duration of the session to facilitate the completion of urgent business. Should the duration of the session be so extended, such session may not exceed a total period of 6 months.

The chamber may adjourn from time to time according to the internal regulations of the chamber. It shall also adjourn its sittings if the King shall so order not more than 3 times in any session, for periods which shall not exceed a total period of 2 months. In computing the period of the session the time covered by the said adjournments shall not be counted.

Art. 40. In the event of a dissolution of the chamber, fresh elections must be held. The new chamber shall be convoked in extraordinary session within a period not exceeding 4 months from the date of dissolution. This session shall be held in accordance with the terms of article 39 of this law relating to adjournment and extension. Such session must be prorogued on the 31st October in any event, in order that the first ordinary session of the period mentioned above may begin at the beginning of November. If the extraordinary session occurs in the months of November and December, such session shall be considered the first ordinary session of that period. If the Chamber of Deputies is dissolved for any special reason, the new chamber may not be dissolved for the same reason.

When not in ordinary session, the King may convoke Parliament for an extraordinary session to deal with matters referred to in the order of convocation. Such session shall be prorogued by Royal Irada.

Art. 41. A former deputy is eligible for re-election.

Art. 42. Every male Iraqi who has completed his 30th year and is not under any of the disqualifications set out in article 30, is eligible for membership of the Chamber of Deputies. He may represent only one of the constituencies to be prescribed by the electoral law. In the event of a person being elected for more than one constituency, he must choose the constituency which he desires to represent, within a period of 8 days from the date on which he is informed. Officials who are elected have the right of deciding whether they will accept membership or not. With the exception of Ministers, those who decide to become members must give up their Government appointments during the period of membership.

Art. 43. The Chamber of Deputies shall settle any question connected with the qualifications requisite for the election of deputies, including objections raised against their election. It shall also deal with matters relating to vacancies and resignations.

Art. 44. The Chamber of Deputies shall elect a president, two vice-presidents and two secretaries from among their number each year, during the first sitting of the chamber. The result of this election shall be made known to the King and shall be confirmed by him. When necessary, one of the vice-presidents shall act for the president.

Art. 45. Every member of the Chamber of Deputies has the right to propose the enactment of a draft law, except in what concerns the financial matters referred to hereinafter, provided that he has the support of ten of his colleagues. If such proposal is accepted by the chamber, it shall be sent to the Council

of Ministers, in order that a draft law may be prepared. Any proposal which is rejected by the chamber may not be re-introduced during the same session.

Art. 46. A member may resign his seat as deputy by forwarding his resignation in writing to the president. Such resignation shall not become effective unless accepted by the Chamber of Deputies.

Art. 47. In the event of a vacancy occurring in the Chamber of Deputies caused by the death, resignation, loss of requisite qualifications, or absence from the chamber of any member, a by-election shall be held immediately, in compliance with a notification by the president.

Art. 48. A member in the Chamber of Deputies is regarded as being a representative of the whole of Iraq and not of his constituency alone.

Art. 49. A member absent from the chamber without leave or without just cause for a period of 1 month is considered to have resigned, subject to the terms of article 46.

Art. 50. In addition to travelling expenses, a member of the Chamber of Deputies shall receive an annual allowance amounting to 4,000 rupees for an ordinary session and 1,000 rupees for every additional month beyond that period, or for every month of an extraordinary session.

Art. 51. Before entering upon their labours, deputies and senators shall take an oath before their respective assemblies that they will be loyal to the King, observe the constitution, serve the nation and the country, and faithfully perform the duties for which they have been elected.

Art. 52. Neither assembly shall enter upon its labours unless the sitting is attended by at least one more than half of its members.

Art. 53. Decisions shall be taken by a majority of votes of the members present, unless otherwise provided by this law. If the voting is equal, the president shall have a casting vote. No majority shall be obtained unless half the members present cast their vote. Each member shall vote in person. The method of voting shall be prescribed in the internal regulations of the assembly.

Art. 54. Every member of Parliament has the right to put questions and demand explanations from Ministers. Discussions arising therefrom and from answers given in reply thereto shall be carried on in the manner prescribed by the internal regulations of each assembly, provided that such discussion shall not take place until 8 days at least have elapsed from the day on which such questions or demands for explanations were put. This procedure may be departed from in urgent cases or by consent of the Minister.

Art. 55. The assemblies shall pass draft laws article by article separately, and then again as a whole.

Art. 56. No armed force may enter the assembly or remain near its precincts, unless requested to do

so by the president.

Art. 57. The meetings of both assemblies shall be open to the public. At the request, however, of one of the Ministers, or four of the senators, or ten of the deputies, the debate on the question under discussion shall be conducted in camera.

Art. 58. No person may enter either assembly and speak therein, except members, Ministers or high officials deputed by Ministers during their absence, or a person invited so to do by the assembly.

Art. 59. The Senate and the Chamber of Deputies shall have the right of issuing rules and regulations concerning the following matters:

The manner of exercising and maintaining the powers, privileges and safeguards conferred upon the assembly by this law.

The transaction of the business of both assemblies and the conduct of debates, whether sitting separately or jointly.

Art. 60. No member of Parliament shall be arrested or brought to trial while Parliament is in session, unless the assembly of which he is a member shall pass a resolution by a majority of votes that sufficient reasons exist for his being charged, or unless he is arrested while in the act of committing a crime. Every member shall have the right of absolute freedom of speech, subject to the regulations of the assembly of which he is a member. No legal proceedings shall be taken against him on account of a vote given, or opinion expressed, or speech made during the debates and discussions of the assembly. Should a representative be arrested for any reason when Parliament is not sitting, the Government must inform the assembly thereof when it re-assembles, furnishing explanations and reasons therefor.

Art. 61. A Minister who is a member of either the Senate or Chamber of Deputies shall have the right of voting in the assembly of which he is a member and the right of speaking in both assemblies. Ministers who are not members of either assembly shall have the right of speaking in both, but not of voting. Ministers, or persons representing them in their absence, shall have the right of precedence over other members in addressing the assemblies.

Art. 62. All draft laws must be submitted to one of the two assemblies. If passed, they shall be submitted to the other assembly. They shall not become law unless passed by both assemblies and confirmed by the King. Both assemblies shall deal with draft laws presented to them by the Government. After they have been passed, they shall be submitted to the King, who shall either confirm them or return them, stating his reasons for so doing, within a period of 3 months. Should one of the assemblies decide that any draft law is of an urgent nature, such draft law must be confirmed, or returned within a period of 15 days for reconsideration, together with a statement of the reasons for so doing. Any draft laws rejected by both assemblies shall not be re-introduced during the same session.

Art. 63. In the event of one of the assemblies rejecting a draft law twice, and the other assembly insisting upon its acceptance, a joint meeting of the members of the Senate and Chamber of Deputies shall be held, presided over by the president of the Senate, with the object of discussing the articles regarding which a divergence of opinion exists. If the draft law is accepted, with or without amendment, by a majority

composed of two-thirds of the members of the joint assembly, such draft law shall be considered to have been passed by both assemblies, but shall not become law until it has been confirmed by the King. If not passed in this manner, such draft law shall not be re-introduced into either assembly during the current session.

Part IV. The Council of Ministers

Art. 64. The number of the Ministers of State shall not exceed 9 nor be less than 6. No person may be a Minister who is under any of the disqualifications mentioned in article 30. A Minister who is not a member of either assembly shall not remain in office for more than 6 months, unless appointed member of the Senate or elected to the Chamber of Deputies before the expiration of his period. A Minister who is receiving a salary as a Minister shall not at the same time be entitled to his allowances as member of one of the assemblies. A Minister shall not be allowed to buy or lease any of the property or possessions of the State.

Art. 65. The Council of Ministers will undertake the conduct of affairs of State. It shall assemble under the chairmanship of the Prime Minister, in order to decide what steps shall be taken with regard to affairs concerning more than one Ministry; and in order to deal with important matters in which the various Ministries are concerned. The Prime Minister shall submit the recommendations of the council to the King for the purpose of obtaining his orders.

Art. 66. Ministers of State shall be jointly responsible to the Chamber of Deputies for affairs dealing by the various Ministries and responsible severally for acts relating to each of the Ministries and departments attached thereto. Should the Chamber of Deputies pass a vote of no confidence in the Cabinet by a majority of members present, the Cabinet must resign. If the resolution in question relates to one Minister only, such Minister must resign. At the request of the Prime Minister or of the Minister concerned, the Chamber shall, once only, postpone a vote of no confidence for a period not exceeding 8 days. The Chamber shall not be dissolved during the period.

Art. 67. A Minister shall despatch all business relating to his Ministry and departments attached thereto in manner prescribed by law.

Part V. The Judicature

Art. 68. Judges shall be appointed by Royal Decree and may only be removed in the circumstances mentioned in the special law dealing with the conditions governing their qualifications, appointment, grades and method of dismissal.

Art. 69. The Courts shall be divided into three classes:

Civil courts.

Religious courts.

Special courts.

Art. 70. The manner of instituting the courts, the places where they are to be established, the grades, divisions, jurisdiction and supervision thereof, and the execution of judgments shall be determined by special laws, subject to the provisions of this law.

Art. 71. The courts shall be free from all interference in the conduct of their affairs.

Art. 72. All sittings of the courts shall be open to the public, unless some legal justification exists for holding sittings in *camerâ*. Judgments of the courts, as well as the proceedings thereof, may be published, except those relating to sittings held in *camerâ*. All judgments shall issue in the name of the King.

Art. 73. The civil courts shall have jurisdiction over all persons in Iraq, in all actions and civil and criminal matters, and those brought by or against the Iraq Government, with the exception of actions and matters coming within the jurisdiction of the religious or special courts, as stated hereinafter in this law, or in any other law in force.

Art. 74. The jurisdiction of the civil courts includes civil, commercial and criminal matters, in accordance with the laws in force, provided that in matters relating to the personal status of foreigners and in other civil and commercial matters in which by international custom the terms of the law of a foreign country are to be applied, such law shall be applied in manner to be prescribed by special law.

Art. 75. The religious courts shall be divided into

Shara courts.

The spiritual councils of the communities.

Art. 76. The Shara courts alone shall be competent to deal with actions relating to the personal status of Moslems and actions relating to the administration of Waqf foundations.

Art. 77. Justice shall be administered in the Shara courts in accordance with the terms of the Shara doctrine peculiar to each of the Islamic sects, in conformity with the terms of a special law. The Qadhi shall be a member of the sect to which the majority of the inhabitants of the place to which he is appointed belong, maintaining the appointment of both Sunni and J'afari Qadhis in the cities of Baghdad and Basra.

Art. 78. The spiritual councils of the communities include the Jewish spiritual councils and the Christian spiritual councils. Such councils shall be established, and powers of jurisdiction conferred upon them, by a special law.

Art. 79. The spiritual councils shall be competent to deal with the following matters:

Matters relating to marriage, dowry, divorce, separation, alimony, attestations of wills other than those attested by a notary public (with the exception of those matters coming within the jurisdiction of the civil courts relating to members of the community), but excluding foreigners who are members of such community.

Any other matter of personal status relating to members of the communities, if the parties so agree.

Art. 80. The procedure to be followed and the fees to be levied in the spiritual councils of the communities shall be prescribed by special law. Succession, freedom of testamentary disposition and similar matters relating to personal status not coming within the jurisdiction of the spiritual councils of the

communities, shall be regulated by a law.

Art. 81. A High Court shall be established for the trial of Ministers and members of Parliament accused of political offences relating to their public duties; and for the trial of judges of the Court of Cassation for offences arising out of the performance of their duties; and for examining matters, connected with the interpretation of laws, and their conformity with the constitution.

Art. 82. Should it be necessary to hold a trial as stated in the preceding article, the High Court. shall be convened by means of a Royal Irada to be issued in pursuance of a resolution charging the person concerned, which shall have been passed separately in each case by a two-thirds majority of the members present in the Chamber of Deputies. The court shall be composed of 8 members, not including the president, to be selected by the Senate in the ratio of four from their own numbers and four from among the senior judges. 16 shall assemble under the chairmanship of the President of the Senate. If he is unable to attend, the court shall be presided over by the vice-president.

Art. 83. Should it be necessary to investigate any matter relating to the interpretation of the provisions of this or to ascertain whether any of the laws or regulations in force contravenes the provisions of the constitution, the High Court shall be convoked by Royal Irada, to be issued with the concurrence of the Council of Ministers. The court shall be constituted and set up in accordance with the terms of the preceding article. Should Parliament not be in session, the members referred to in the preceding article shall be appointed in conformity with the terms of the Royal Irada, issued for the convocation of the court.

Art. 84. Should it be necessary to interpret laws or regulations in circumstances other than those laid down in the preceding article, a Diwan Khas [special bench] shall be constituted at the request of the Minister concerned, presided over by the president of the Civil Court of Cassation, three members of the court being selected from among the judges of the Court of Cassation, and three others from among senior administrative officials, in accordance with a special law.

Art. 85. Cases dealt with by the High Court must be settled in accordance with law and by a two-thirds majority of the court. The decisions of the court shall not be subject to appeal or cassation. Persons accused by the Chamber of Deputies must relinquish their functions forthwith. If they resign, the legal proceedings instituted against them shall continue.

Art. 86. Every decision taken by the High Court to the effect that any law, or any article of any law, contravenes the terms of the constitution must be taken by a two-thirds majority of the court. If a decision of this nature is taken, the law, or portion of the law in question, contravening the constitution, shall be deemed to be repealed ab initio.

Art. 87. Decisions taken by the High Court regarding matters referred to in article 83 (with the exception of those matters referred to in article 86) and taken by the Diwan Khas regarding matters referred to in article 84 shall be taken by a majority of the court or Diwan Khas. Such decisions shall apply to all courts and Government departments.

Art. 88. Special courts or committees shall be set up when necessity for dealing with the following matters:

For the trial of members of the Iraq military forces for offences mentioned in the Military Penal Code.

For settling criminal and civil cases relating to the tribe, in accordance with tribal custom as provided for by special law.

For the settlement of disputes arising between the Government and Government servants concerning their duties.

For investigating disputes relating to the possession or boundaries of lands.

Art. 89. The procedure to be followed in the special courts, the fees to be levied, the method of appeal from the judgments of such courts, and the manner in which such judgments may be set aside or confirmed, shall all be prescribed by special law.

Part VI. Financial Matters

Art. 90. All taxes and excise dues shall remain unaltered as from the coming into force of this law, until changed by law.

Art. 91. No taxes shall be imposed except in accordance with a law confirmed by the King after approval by Parliament: provided that this shall not apply to sums of money received by Government departments in return for public services rendered, or for the enjoyment of Government property.

Art. 92. Taxes shall be collected from the various classes of taxpayers, without distinction, and no person may be exempted from payment thereof, except in accordance with law.

Art. 93. No property of the State may be sold, granted, leased or otherwise disposed of except in accordance with law.

Art. 94. No monopoly or concession shall be granted for dealing with or using any of the natural resources of the land, nor for any public service, nor shall the State revenues be farmed out, except in accordance with law, provided that where the period relating to them exceeds 8 years, they must in each case be the subject of a special law.

Art. 95. The Government may not contract any loan, nor undertake anything involving payment out of public moneys, except in accordance with a special law, unless the budget law makes provision therefor.

Art. 96. All money received by Government officials must be paid into the State Treasury and accounted for in accordance with such procedure as is prescribed by law.

Art. 97. No salary may be allotted, nor remuneration paid, nor any moneys belonging to the State

Treasury expended for any reason whatsoever, except in accordance with law. No item in the budget estimates shall be expended except in such manner as is prescribed by law.

Art. 98. The budget estimates shall be sanctioned by an annual law known as «the budget law». The budget law must contain an estimate of the income and expenditure for the year in question.

Art. 99. Parliament must approve the budget in the session preceding the commencement of the financial year to which the law in question relates.

Art. 100. The Minister of Finance must in the first place submit to the Chamber of Deputies all draft laws for the appropriation of moneys or for increasing, decreasing or cancelling the approved budget estimates. Similarly, the budget law and all draft laws relating to loans to be contracted by the Government must be submitted to the Chamber of Deputies.

Art. 101. The debate on the budget law and voting thereon shall take place article by article separately. It shall then be voted upon as a whole. The budget shall be voted upon vote by vote.

Art. 102. Should it be found necessary to expend sums of money urgently while Parliament is not sitting, the expenditure of which has not been sanctioned by the budget or by a special law, the King may, with the concurrence of the Council of Ministers, issue royal ordinances directing that financial measures shall be taken as provided by paragraph (3) of article 26.

Art. 103. Parliament may pass a law for the appropriation of specified sums of money, to be expended over a period of years.

Art. 104. A law shall be passed providing for the setting up of a department for the purpose of examining all expenditure and for the drawing up of a report for presentation to Parliament, at least once in each year, as to whether such expenditure is in conformity with the appropriations as approved by Parliament and has been expended in accordance with the procedure laid down by law.

Art. 105. No draft law may be introduced, nor any proposal put forward in either assembly, involving the expenditure of any portion of the public revenues, except by a Minister.

Art. 106. The Chamber of Deputies may not take any decision, nor propose any amendment to a draft law, involving the reduction of expenditure arising out of treaties approved by Parliament, or the Constituent Assembly, unless approved by the King.

Art. 107. Should the new financial year have begun before the promulgation of the budget law relating thereto, and should Parliament have assembled, the Minister of Finance shall submit a draft law containing provisional budget estimates for a period not exceeding 2 months. On the expiration of the period covered by such estimates, the Minister of Finance may submit a fresh draft law of a similar nature. This procedure may be repeated on such occasions as may be necessary. Should Parliament not be sitting, the

budget of the preceding year shall be followed without prejudice to the right of issuing the ordinances referred to in article 102.

Art. 108. The currency system of the State shall be established by law.

Part VII. Administration of the Provinces

Art. 109. The administrative districts of Iraq, their classes, names, manner of institution, the powers of the officials and their titles shall be prescribed by a special law.

Art. 110. The law referred to in the preceding article shall provide that steps shall be taken in certain of the administrative divisions to ensure the performance of any obligations relating thereto, arising out of treaties concluded by the King and approved by Parliament or the Constituent Assembly.

Art. 111. Municipal affairs in Iraq shall be administered by means of municipal councils in accordance with a special law. In the administrative divisions, administrative councils shall perform such duties as may be prescribed for them by law.

Art. 112. Each community shall have the right of establishing councils in important administrative districts, competent to administer buildings and properties dedicated to Waqfs [pious foundations] and bequests for charitable purposes. They shall be competent to deal with the collection of income derived therefrom, and the expenditure thereof, in accordance with the wishes of the donor or with the custom in use among the community. Such communities shall also undertake the supervision of the property of orphans in accordance with law. The councils referred to above shall be under the supervision of the Government.

Part VIII. Confirmations of Laws and Judgments

Art. 113. Ottoman laws published before the 5th November, 1914, and laws, published on or after that date which have remained in force in Iraq up to the time of the publication of this law, shall remain in force in Iraq so far as circumstances permit, subject to any modification or repeal in conformity with the proclamations, regulations and laws referred to in the following article, and until they are altered or repealed by the legislative power, or the High Court issues a decision rendering them null and void in accordance with the provisions of article 86.

Art. 114. All proclamations, regulations and laws issued by the Commander-in-chief of His Britannic Majesty's forces in Iraq, the Civil Commissioner, and the High Commissioner, and those issued by the Government of His Majesty King Faisal during the period between the 5th November, 1914, and the date of the coming into force of this constitution, shall be considered to be valid as from the date on which they came into force. Any portion thereof still unrepealed by that date shall remain in force until changed or repealed by the legislative power, or until the High Court issues a decision rendering them null and void, in

accordance with the provisions of article 86.

Art. 115. Every person shall be considered to be released and exempt from all claims relating to any acts performed by him in good faith in conformity with instructions issued by the Commander-in-chief of His Britannic Majesty's forces in Iraq, the Civil Commissioner, the High Commissioner, the Government of His Majesty King Faisal or by any official duly authorised thereunto, whether in a military or civil capacity, with a view to the suppression of hostilities, the establishment and consolidation of order and public security, or the carrying out of orders issued in accordance with martial law between the 5th November, 1914, and the date of the coming into force of the constitution. Every act referred to in this article shall be considered to have been done in good faith, unless the complainant can furnish proof to the contrary. Any action or judicial proceeding with regard to any such act shall not be entertained and shall be considered null and void in the absence of such proof brought forward by the complainant.

Art. 116. All judgments passed in civil and Shara actions by the Ottoman courts before the occupation by His Britannic Majesty's forces, and likewise judgments passed in civil and Shara actions by the courts set up after the said occupation, or by Political and Assistant Political Officers, in matters which come within their jurisdiction, shall be considered to have been given by the regularly constituted courts of Iraq.

Art. 117. All judgments and decisions in criminal matters given by the courts set up after the occupation by His Britannic Majesty's forces or by courts-martial, military courts or by any Military Governor or Political or Assistant Political Officer or other officials authorised to try criminal offences and also the penalties imposed upon those persons tried in the courts referred to above, or by the persons referred to, shall all be considered to have been passed by the regularly constituted courts of Iraq.

Part IX. Constitutional Amendments

Art. 118. Parliament may, within 1 year from the coming into force of this law, amend any of the subsidiary matters contained therein or add to them, in order that the objects of this law may be given effect, provided that Parliament shall agree by a two-thirds majority of votes in both chambers.

Art. 119. Subject to the provisions of the preceding article, no amendment whatsoever may be made in the constitution for a period of 5 years from the date of the coming into force thereof, nor after the expiration of that period, except in the following manner.

Every amendment must be approved by a two-thirds majority of both the Chamber of Deputies and the Senate. After such amendment has been approved, the Chamber of Deputies shall be dissolved and a new chamber elected. An amendment which has been approved by the former chamber shall be submitted again to the new Chamber and Senate. If approved by a two-thirds majority of each assembly the amendment shall be submitted to the King for confirmation and promulgation.

Part X. General Provisions

Art. 120. Should disturbances occur, or should anything happen indicating the likelihood of the

occurrence of events of such a character in any part whatsoever of Iraq, or should there be a menace of hostile attack upon any part whatsoever of Iraq, the King shall have power, subject to the approval of the Council of Ministers, to proclaim martial law provisionally in those districts of Iraq exposed to the danger of disturbances or attacks. The application of the existing laws and regulations may be suspended by the proclamation declaring martial law in force, in such places and to such extent as may be prescribed in such proclamation, provided that those charged with the execution of the proclamation shall be subject to any legal consequences of their acts, until a special law has been passed by Parliament exempting them therefrom. The method of administration of the places in which martial law has been declared to be in force shall be prescribed by Royal Irada.

Art. 121. Should it be necessary to interpret any provision of law:

Should the interpretation relate to the provisions of this constitution, it shall appertain to the High Court, as stated in part V of this law.

Should the interpretation relate to any law connected with the administration of public affairs, it shall appertain to the Diwan Khas, as stated in Part V of this law.

Any other matters requiring interpretation shall appertain to the courts of justice having jurisdiction in the cases in which need for interpretation arises.

Art. 122. The Department of Islamic Waqfs shall be considered to be an official Government department, its affairs being administered and its finances regulated in accordance with a special law.

Art. 123. This law shall come into force from the date of which it is confirmed by the King.

Made at Baghdad on the 21st day of March, 1925, and the 25th day of Sha'ban, 1343.

Faisal.

[Signatures of Ministers.]

Annex 2

Chronology of the Iraqi constitutional process in 1925

November 1914, the invasion of Iraq begins. The British army fought against the Ottoman army in Basra.

On 8 March 1917, Lieutenant-general Stanley Maude issued a "Proclamation to the People of the Wilayat of Baghdad" promising to free the Iraqi people from the Ottoman Empire: *"Our armies do not come into your cities and lands as conquerors or enemies, but as liberators,"*.

1918-1920; British High Commissioner Sir Arnold Wilson is appointed colonial administrator of Mesopotamia. His priority was to reconstruct and stabilize the country, by establishing an efficient government and administration as well as a fair treatment and political representation of the various ethnic and religious communities.

1919: in April the Allies signed the Article 22 of the League of Nations, which declared the establishment of mandates in the territories that belonged to the Ottoman Empire.

1920: Sir Percy in October the provisional government was established under the responsibility of *naqīb Sayyīd 'Abd ar-Rahman al-Kaīlānī*

1921: March was held at the Cairo Conference. The Colonial Office chose Faisal I as the best candidate for the throne of Iraq.

Chronology of the Iraq constitutional Process under the U.S. Led-Occupation in 2003

The 2003 invasion of Iraq (March 19–May 1, 2003), was the start of the conflict known as the Iraq War or Operation Iraqi Freedom in which a combined force of troops from the United States, the United Kingdom and smaller contingents from Australia and Poland invaded Iraq and toppled the regime of *Saddām Ḥussein*.

June 2003. US President George W. Bush declared on a speech in Fort Bragg: *"Our mission in Iraq is clear. We're hunting down the terrorists. We're helping Iraqis build a free nation that is an ally in the war on terror. We're advancing freedom in the broader Middle East"*

May 2003. Bremer arrived in Iraq as the U.S. Presidential Envoy on May and on May 11 replaced lieutenant general Jay Garner as Director of the Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance. In June, the Office was transformed into the Coalition Provisional Authority, and Bremer, as U.S. Administrator of Iraq, became the chief executive authority in the country.

July 13, 2003. Iraq's first Governing Council meets in Baghdad for the first time. They were supposed to prepare the way for elections. The Council was formed by 25 members all appointed by the occupation authorities.

September 2 2003. Tens of thousands of mourners turn the funeral service for the murdered Iraqi

1921: in June and July was held a plebiscite to ratify the selection of Faisal I. According to official figures 96% of the population voted in favor of the coronation but recent research has shown that it was manipulated.	cleric Ayatollah Mohammed Baqir al-Hakim into a show of defiance against the US-led occupation.
1921: August 23 Faisal ascend the throne with the promise to enact a constitution and create a state representative, liberal and limited by law.	June 28, 2004: the US-led Coalition Provisional Authority formally transferred sovereignty of Iraqi territory to the Iraqi interim government, two days ahead of schedule. L. Paul Bremer departed the country two hours later.
1921: in autumn was the first English Committee formed to draft the Constitution,	January 30, 2005. The Iraqi legislative election. The Shia United Iraqi Alliance obtained a majority, followed by the Kurdish Alliance; Sunnis largely boycotted. On March 16, took place the first Meeting of the Constituent Assembly.
1922: October 19, 1922 was signed the Anglo-Iraqi Treaty of Alliance or Article 3 of the Treaty confirms Britain's commitment to create a constitutional government.	August 2005. August 15: Unable to find a consensus between the main political leaders, the Parliament postpones for a week the transmission of the draft constitution to its members.
1922: October 19, was issued a royal decree calling the elections for the Constituent Assembly. Because the resistance of some nationalist sectors to participate in the elections, the process had to be temporarily suspended.	August 22: The constitution's draft is presented to the Iraqi Parliament. August 28: The constitution is presented to parliament.
1923: In November, the draft Law was finally completed. The Constitution was drafted by British and Iraqi various committees they finished writing the document in November 1923. Both committees and the Colonial Office accepted the draft that had to await final approval of the Constituent Assembly.	October 15: Iraqi constitutional referendum. Voters approve Iraq's new constitution.
1923 July 23 elections were finally resumed and completed on March 25, 1924, in a context of confusion and nationalist resistance.	November 2008. The Iraqi parliament approved two major agreements with the United States: the Status of Forces Agreement and the Strategic framework Agreement.
1925: March 21, the Constituent Assembly ratified the Constitution.	

Annex 3

Official Constitutional Text. (U.N. Translation). September 16, 2005.

The Preamble

In the name of God, the Most merciful, the Most compassionate

{We have honored the sons of Adam}

We, the people of Mesopotamia, the homeland of the apostles and prophets, resting place of the virtuous imams, cradle of civilization, crafters of writing, and home of numeration. Upon our land the first law made by man was passed, and the oldest pact of just governance was inscribed, and upon our soil the saints and companions of the Prophet prayed, philosophers and scientists theorized, and writers and poets excelled;

Acknowledging God's right over us, and in fulfillment of the call of our homeland and citizens, and in a response to the call of our religious and national leaderships and the determination of our great authorities and of our leaders and politicians, and in the midst of international support from our friends and those who love us, marched for the first time in our history towards the ballot boxes by the millions, men and women, young and old, on the thirtieth of January 2005, invoking the pains of sectarian oppression inflicted by the autocratic clique and inspired by the tragedies of Iraq's martyrs, Shiite and Sunni, Arabs and Kurds and Turkmen and from all other components of the people, and recollecting the darkness of the ravage of the holy cities and the South in the Sha'abaniyya uprising and burnt by the flames of grief of the mass graves, the marshes, Al-Dujail and others and articulating the sufferings of racial oppression in the massacres of Halabcha, Barzan, Anfal and the Fayli Kurds and inspired by the ordeals of the Turkmen in Bashir and the sufferings of the people of the western region, as is the case in the remaining areas of Iraq where the people suffered from the liquidation of their leaders, symbols, and Sheiks and from the displacement of their skilled individuals and from drying out of its cultural and intellectual wells, so we sought hand in hand and shoulder to shoulder to create our new Iraq, the Iraq of the future, free from sectarianism, racism, complex of regional attachment, discrimination, and exclusion.

Accusations of being infidels, and terrorism did not stop us from marching forward to build a nation of law. Sectarianism and racism have not stopped us from marching together to strengthen our national unity, following the path of peaceful transfer of power, adopting the course of just

distribution of resources, and providing equal opportunity for all.

We, the people of Iraq, who have just risen from our stumble, and who are looking with confidence to the future through a republican, federal, democratic, pluralistic system, have resolved with the determination of our men, women, elderly, and youth to respect the rule of law, to establish justice and equality, to cast aside the politics of aggression, to pay attention to women and their rights, the elderly and their concerns, and children and their affairs, to spread the culture of diversity, and to defuse terrorism.

We, the people of Iraq, of all components and across the spectrum, have taken upon ourselves to decide freely and by choice to unite our future, to take lessons from yesterday for tomorrow, and to enact this permanent Constitution, through the values and ideals of the heavenly messages and the findings of science and man's civilization. The adherence to this Constitution preserves for Iraq its free union of people, of land, and of sovereignty.

Section One

Fundamental Principles

Article 1:

The Republic of Iraq is a single federal, independent and fully sovereign state in which the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this Constitution is a guarantor of the unity of Iraq.

Article 2:

First: Islam is the official religion of the State and is a foundation source of legislation:

- A. No law may be enacted that contradicts the established provisions of Islam
- B. No law may be enacted that contradicts the principles of democracy.
- C. No law may be enacted that contradicts the rights and basic freedoms stipulated in this Constitution.

Second: This Constitution guarantees the Islamic identity of the majority of the Iraqi people and guarantees the full religious rights to freedom of religious belief and practice of all individuals such as Christians, Yazidis, and Mandeans.

Article 3:

Iraq is a country of multiple nationalities, religions, and sects. It is a founding and active member in the Arab League and is committed to its charter, and it is part of the Islamic world.

Article 4:

First: The Arabic language and the Kurdish language are the two official languages of Iraq. The right of Iraqis to educate their children in their mother tongue, such as Turkmen, Syriac, and Armenian shall be guaranteed in government educational institutions in accordance with educational guidelines, or in any other language in private educational institutions.

Second: The scope of the term “official language” and the means of applying the provisions of this article shall be defined by a law and shall include:

A.Publication of the Official Gazette, in the two languages;

B.Speech, conversation, and expression in official domains, such as the Council of Representatives, the Council of Ministers, courts, and official conferences, in either of the two languages;

C.Recognition and publication of official documents and correspondence in the two languages;

D. Opening schools that teach the two languages, in accordance with the educational guidelines;

E.Use of both languages in any matter enjoined by the principle of equality such as bank notes, passports, and stamps.

Third: The federal and official institutions and agencies in the Kurdistan region shall use both languages.

Fourth: The Turkomen language and the Syriac language are two other official languages in the administrative units in which they constitute density of population.

Fifth: Each region or governorate may adopt any other local language as an additional official language if the majority of its population so decides in a general referendum.

Article 5:

The law is sovereign. The people are the source of authority and legitimacy, which they shall exercise in a direct, general, secret ballot and through their constitutional institutions.

Article 6:

Transfer of authority shall be made peacefully through democratic means as stipulated in this Constitution.

Article 7:

First: Any entity or program that adopts, incites, facilitates, glorifies, promotes, or justifies racism or terrorism or accusations of being an infidel (takfir) or ethnic cleansing, especially the Saddamist Ba'ath in Iraq and its symbols, under any name whatsoever, shall be prohibited. Such entities may not be part of political pluralism in Iraq. This shall be regulated by law.

Second: The State shall undertake to combat terrorism in all its forms, and shall work to protect its territories from being a base, pathway, or field for terrorist activities.

Article 8:

Iraq shall observe the principles of good neighborliness, adhere to the principle of non-interference in the internal affairs of other states, seek to settle disputes by peaceful means, establish relations on the basis of mutual interests and reciprocity, and respect its international obligations.

Article 9:

First:

- A- The Iraqi armed forces and security services will be composed of the components of the Iraqi people with due consideration given to their balance and representation without discrimination or exclusion. They shall be subject to the control of the civilian authority, shall defend Iraq, shall not be used as an instrument to oppress the Iraqi people, shall not interfere in the political affairs, and shall have no role in the transfer of authority.
- B- The formation of military militias outside the framework of the armed forces is prohibited.
- C- The Iraqi armed forces and their personnel, including military personnel working in the Ministry of Defense or any subordinate departments or organizations, may not stand for election to political office, campaign for candidates, or participate in other activities prohibited by Ministry of Defense regulations. This ban includes the activities of the personnel mentioned above acting in their personal or professional capacities, but shall not infringe upon the right of these personnel to cast their vote in the elections.
- D- The Iraqi National Intelligence Service shall collect information, assess threats to national security, and advise the Iraqi government. This Service shall be under civilian control, shall be subject to legislative oversight, and shall operate in accordance with the law and pursuant to the recognized principles of human rights.

- E- The Iraqi Government shall respect and implement Iraq's international obligations regarding the non-proliferation, non-development, non-production, and non-use of nuclear, chemical, and biological weapons, and shall prohibit associated equipment, materiel, technologies, and delivery systems for use in the development, manufacture, production, and use of such weapons.

Second: Military service shall be regulated by law.

Article 10:

The holy shrines and religious sites in Iraq are religious and civilizational entities. The State is committed to assuring and maintaining their sanctity, and to guaranteeing the free practice of rituals in them.

Article 11:

Baghdad is the capital of the Republic of Iraq.

Article 12:

First: The flag, national anthem, and emblem of Iraq shall be regulated by law in a way that symbolizes the components of the Iraqi people.

Second: A law shall regulate honors, official holidays, religious and national occasions and the Hijri and Gregorian calendar.

Article 13:

First: This Constitution is the preeminent and supreme law in Iraq and shall be binding in all parts of Iraq without exception.

Second: No law that contradicts this Constitution shall be enacted. Any text in any regional constitutions or any other legal text that contradicts this Constitution shall be considered void.

Section Two

Rights and Liberties

Chapter One

[Rights]

First: Civil and Political Rights

Article 14:

Iraqis are equal before the law without discrimination based on gender, race, ethnicity, nationality, origin, color, religion, sect, belief or opinion, or economic or social status.

Article 15:

Every individual has the right to enjoy life, security and liberty. Deprivation or restriction of these rights is prohibited except in accordance with the law and based on a decision issued by a competent judicial authority.

Article 16:

Equal opportunities shall be guaranteed to all Iraqis, and the state shall ensure that the necessary measures to achieve this are taken.

Article 17:

First: Every individual shall have the right to personal privacy so long as it does not contradict the rights of others and public morals.

Second: The sanctity of the homes shall be protected. Homes may not be entered, searched, or violated, except by a judicial decision in accordance with the law.

Article 18:

First: Iraqi citizenship is a right for every Iraqi and is the basis of his nationality.

Second: Anyone who is born to an Iraqi father or to an Iraqi mother shall be considered an Iraqi. This shall be regulated by law.

Third:

A. An Iraqi citizen by birth may not have his citizenship withdrawn for any reason. Any person who had his citizenship withdrawn shall have the right to demand its reinstatement. This shall be regulated by a law.

B. Iraqi citizenship shall be withdrawn from naturalized citizens in cases regulated by law.

Fourth: An Iraqi may have multiple citizenships. Everyone who assumes a senior, security or sovereign position must abandon any other acquired citizenship. This shall be regulated by law.

Fifth: Iraqi citizenship shall not be granted for the purposes of the policy of population settlement that disrupts the demographic composition of Iraq.

Sixth: Citizenship provisions shall be regulated by law. The competent courts shall consider the suits arising from those provisions.

Article 19:

First: The judiciary is independent and no power is above the judiciary except the law.

Second: There is no crime or punishment except by law. The punishment shall only be for an act that the law considers a crime when perpetrated. A harsher punishment than the applicable punishment at the time of the offense may not be imposed.

Third: Litigation shall be a protected and guaranteed right for all.

Fourth: The right to a defense shall be sacred and guaranteed in all phases of investigation and the trial.

Fifth: The accused is innocent until proven guilty in a fair legal trial. The accused may not be tried for the same crime for a second time after acquittal unless new evidence is produced.

Sixth: Every person shall have the right to be treated with justice in judicial and administrative proceedings.

Seventh: The proceedings of a trial are public unless the court decides to make it secret.

Eighth: Punishment shall be personal.

Ninth: Laws shall not have retroactive effect unless stipulated otherwise. This exclusion shall not include laws on taxes and fees.

Tenth: Criminal laws shall not have retroactive effect, unless it is to the benefit of the accused.

Eleventh: The court shall appoint a lawyer at the expense of the state for an accused of a felony or misdemeanor who does not have a defense lawyer.

Twelfth:

A. Unlawful detention shall be prohibited.

B. Imprisonment or detention shall be prohibited in places not designed for these purposes, pursuant to prison laws covering health and social care, and subject to the authorities of the State.

Thirteenth: The preliminary investigative documents shall be submitted to the competent judge in a period not to exceed twenty-four hours from the time of the arrest of the accused, which may be extended only once and for the same period.

Article 20:

Iraqi citizens, men and women, shall have the right to participate in public affairs and to enjoy political rights including the right to vote, elect, and run for office.

Article 21:

First: No Iraqi shall be surrendered to foreign entities and authorities.

Second: A law shall regulate the right of political asylum in Iraq. No political refugee shall be surrendered to a foreign entity or returned forcibly to the country from which he fled.

Third: Political asylum shall not be granted to a person accused of committing international or terrorist crimes or to any person who inflicted damage on Iraq.

Second: Economic, Social and Cultural Liberties

Article 22:

First: Work is a right for all Iraqis in a way that guarantees a dignified life for them.

Second: The law shall regulate the relationship between employees and employers on economic bases and while observing the rules of social justice.

Third: The State shall guarantee the right to form and join unions and professional associations, and this shall be regulated by law.

Article 23:

First: Private property is protected. The owner shall have the right to benefit, exploit and dispose of private property within the limits of the law.

Second: Expropriation is not permissible except for the purposes of public benefit in return for just compensation, and this shall be regulated by law.

Third:

- A. Every Iraqi shall have the right to own property anywhere in Iraq. No others may possess immovable assets, except as exempted by law.
- B. Ownership of property for the purposes of demographic change is prohibited.

Article 24:

The State shall guarantee freedom of movement of Iraqi manpower, goods, and capital between regions and governorates, and this shall be regulated by law.

Article 25:

The State shall guarantee the reform of the Iraqi economy in accordance with modern economic principles to insure the full investment of its resources, diversification of its sources, and the encouragement and development of the private sector.

Article 26:

The State shall guarantee the encouragement of investment in the various sectors, and this shall be regulated by law.

Article 27:

First: Public assets are sacrosanct, and their protection is the duty of each citizen.

Second: The provisions related to the preservation of State properties, their management, the conditions for their disposal, and the limits for these assets not to be relinquished shall all be regulated by law.

Article 28:

First: No taxes or fees shall be levied, amended, collected, or exempted, except by law.

Second: Low income earners shall be exempted from taxes in a way that guarantees the preservation of the minimum income required for living. This shall be regulated by law.

Article 29:

First:

A. The family is the foundation of society; the State shall preserve it and its religious, moral, and national values.

B. The State shall guarantee the protection of motherhood, childhood and old age, shall care for children and youth, and shall provide them with the appropriate conditions to develop their talents and abilities.

Second: Children have the right to upbringing, care and education from their parents. Parents have the right to respect and care from their children, especially in times of need, disability, and old age.

Third: Economic exploitation of children in all of its forms shall be prohibited, and the State shall take the necessary measures for their protection.

Fourth: All forms of violence and abuse in the family, school, and society shall be prohibited.

Article 30:

First: The State shall guarantee to the individual and the family - especially children and women – social and health security, the basic requirements for living a free and decent life, and shall secure for them suitable income and appropriate housing.

Second: The State shall guarantee social and health security to Iraqis in cases of old age, sickness, employment disability, homelessness, orphanhood, or unemployment, shall work to protect them from ignorance, fear and poverty, and shall provide them housing and special programs of care and rehabilitation, and this shall be regulated by law.

Article 31:

First: Every citizen has the right to health care. The State shall maintain public health and provide the means of prevention and treatment by building different types of hospitals and health institutions.

Second: Individuals and entities have the right to build hospitals, clinics, or private health care centers under the supervision of the State, and this shall be regulated by law.

Article 32:

The State shall care for the handicapped and those with special needs, and shall ensure their rehabilitation in order to reintegrate them into society, and this shall be regulated by law.

Article 33:

First: Every individual has the right to live in safe environmental conditions.

Second: The State shall undertake the protection and preservation of the environment and its biological diversity.

Article 34:

First: Education is a fundamental factor for the progress of society and is a right guaranteed by the state. Primary education is mandatory and the state guarantees that it shall combat illiteracy.

Second: Free education in all its stages is a right for all Iraqis.

Third: The State shall encourage scientific research for peaceful purposes that serve humanity and shall support excellence, creativity, invention, and different aspects of ingenuity.

Fourth: Private and public education shall be guaranteed, and this shall be regulated by law.

Article 35:

The state shall promote cultural activities and institutions in a manner that befits the civilizational and cultural history of Iraq, and it shall seek to support indigenous Iraqi cultural orientations.

Article 36:

Practicing sports is a right of every Iraqi and the state shall encourage and care for such activities and shall provide for their requirements.

Chapter Two

[Liberties]

Article 37:

First:

A. The liberty and dignity of man shall be protected.

B. No person may be kept in custody or investigated except according to a judicial decision.

C. All forms of psychological and physical torture and inhumane treatment are prohibited. Any confession made under force, threat, or torture shall not be relied on, and the victim shall have the right to seek compensation for material and moral damages incurred in accordance with the law.

Second: The State shall guarantee protection of the individual from intellectual, political and religious coercion.

Third: Forced labor, slavery, slave trade, trafficking in women or children, and sex trade shall be prohibited.

Article 38:

The State shall guarantee in a way that does not violate public order and morality:

- A. Freedom of expression using all means.
- B. Freedom of press, printing, advertisement, media and publication.
- C. Freedom of assembly and peaceful demonstration, and this shall be regulated by law.

Article 39:

First: The freedom to form and join associations and political parties shall be guaranteed, and this shall be regulated by law.

Second: It is not permissible to force any person to join any party, society, or political entity, or force him to continue his membership in it.

Article 40:

The freedom of communication and correspondence, postal, telegraphic, electronic, and telephonic, shall be guaranteed and may not be monitored, wiretapped, or disclosed except for legal and security necessity and by a judicial decision.

Article 41:

Iraqis are free in their commitment to their personal status according to their religions, sects, beliefs, or choices, and this shall be regulated by law.

Article 42:

Each individual shall have the freedom of thought, conscience, and belief.

Article 43:

First: The followers of all religions and sects are free in the:

2. Practice of religious rites, including the Husseinī rituals.
3. Management of religious endowments (waqf), their affairs, and their religious institutions, and this shall be regulated by law.

Second: The State shall guarantee freedom of worship and the protection of places of worship.

Article 44:

First: Each Iraqi has freedom of movement, travel, and residence inside and outside Iraq.

Second: No Iraqi may be exiled, displaced, or deprived from returning to the homeland.

Article 45:

First: The State shall seek to strengthen the role of civil society institutions, and to support, develop and preserve their independence in a way that is consistent with peaceful means to achieve their legitimate goals, and this shall be regulated by law.

Second: The State shall seek the advancement of the Iraqi clans and tribes, shall attend to their affairs in a manner that is consistent with religion and the law, and shall uphold their noble human values in a way that contributes to the development of society. The State shall prohibit the tribal traditions that are in contradiction with human rights.

Article 46:

Restricting or limiting the practice of any of the rights or liberties stipulated in this Constitution is prohibited, except by a law or on the basis of a law, and insofar as that limitation or restriction does not violate the essence of the right or freedom.

Section Three

Federal Powers

Article 47:

The federal powers shall consist of the legislative, executive, and judicial powers, and they shall exercise their competencies and tasks on the basis of the principle of separation of powers.

Chapter one

[The Legislative Power]

Article 48:

The federal legislative power shall consist of the Council of Representatives and the Federation Council.

First: The Council of Representatives

Article 49:

First: The Council of Representatives shall consist of a number of members, at a ratio of one seat per 100,000 Iraqi persons representing the entire Iraqi people. They shall be elected through a direct secret general ballot. The representation of all components of the people shall be upheld in it.

Second: A candidate to the Council of Representatives must be a fully qualified Iraqi.

Third: A law shall regulate the requirements for the candidate, the voter, and all that is related to the elections.

Fourth: The elections law shall aim to achieve a percentage of representation for women of not less than one-quarter of the members of the Council of Representatives.

Fifth: The Council of Representatives shall promulgate a law dealing with the replacement of its members on resignation, dismissal, or death.

Sixth: It is not permissible to combine membership in the Council of Representatives with any work or other official position.

Article 50:

Each member of the Council of Representatives shall take the following constitutional oath before the Council prior to assuming his duties:

"I swear by God Almighty to carry out my legal duties and responsibilities with devotion and integrity and preserve the independence and sovereignty of Iraq, and safeguard the interests of its people, and ensure the safety of its land, sky, water, wealth, and federal democratic system, and I shall endeavor to protect public and private liberties, the independence of the judiciary, and pledge to implement legislation faithfully and neutrally. God is my witness."

Article 51:

The Council of Representatives shall establish its bylaws to regulate its work.

Article 52:

First: The Council of Representatives shall decide, by a two-thirds majority, the authenticity of membership of its member within thirty days from the date of filing an objection.

Second: The decision of the Council of Representatives may be appealed before the Federal Supreme Court within thirty days from the date of its issuance.

Article 53:

First: Sessions of the Council of Representatives shall be public unless, for reasons of necessity, the Council decides otherwise.

Second: Minutes of the sessions shall be published by means considered appropriate by the Council.

Article 54:

The President of the Republic shall call upon the Council of Representatives to convene by a presidential decree within fifteen days from the date of the ratification of the general election results. Its eldest member shall chair the first session to elect the speaker of the Council and his two deputies. This period may not be extended by more than the aforementioned period.

Article 55:

The Council of Representatives shall elect in its first session its speaker, then his first deputy and second deputy, by an absolute majority of the total number of the Council members by direct secret ballot.

Article 56:

First: The electoral term of the Council of Representatives shall be four calendar years, starting with its first session and ending with the conclusion of the fourth year.

Second: The new Council of Representatives shall be elected forty-five days before the conclusion of the preceding electoral term.

Article 57:

The Council of Representatives shall have one annual term, with two legislative sessions, lasting eight months. The bylaws shall define the method to convene the sessions. The session in which the general budget is being presented shall not end until approval of the budget.

Article 58:

First: The President of the Republic, the Prime Minister, the Speaker of the Council of Representatives, or fifty members of the Council of Representatives may call the Council to an extraordinary session. The session shall be restricted to the topics that necessitated the call for the session.

Second: The legislative session of the Council of Representatives may be extended for no more than 30 days to complete the tasks that require the extension, based on a request from the President of the Republic, the Prime Minister, the Speaker of the Council, or fifty members of the Council of Representatives.

Article 59:

First:

The Council of Representatives quorum shall be achieved by an absolute majority of its members.

Second:

Decisions in the sessions of the Council of Representatives shall be made by a simple majority after quorum is achieved, unless otherwise stipulated.

Article 60:

First:

Draft laws shall be presented by the President of the Republic and the Council of Ministers.

Second:

Proposed laws shall be presented by ten members of the Council of Representatives or by one of its

specialized committees.

Article 61:

The Council of Representatives shall be competent in the following:

First: Enacting federal laws.

Second: Monitoring the performance of the executive authority.

Third: Electing the President of the Republic.

Fourth: Regulating the ratification process of international treaties and agreements by a law, to be enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives.

Fifth: Approving the appointment of the following:

- A. The President and members of the Federal Court of Cassation, the Chief Public Prosecutor, and the President of Judicial Oversight Commission by an absolute majority, based on a proposal from the Higher Juridical Council.
- B. Ambassadors and those with special grades, based on a proposal from the Council of Ministers.
- C. The Iraqi Army Chief of Staff, his assistants, those of the rank of division commander and above, and the director of the intelligence service, based on a proposal from the Council of Ministers.

Sixth:

- A. Questioning the President of the Republic, based on a petition with cause, by an absolute majority of the members of the Council of Representatives.
- B. Relieving the President of the Republic by an absolute majority of the Council of Representatives after being convicted by the Federal Supreme Court in one of the following cases:
 - 1- Perjury of the constitutional oath.
 - 2- Violating the Constitution.
 - 3- High treason.

Seventh:

- A. A member of the Council of Representatives may direct questions to the Prime Minister and the Ministers on any subject within their specialty and each of them shall answer the members' questions. Only the member who has asked the question shall have the right to comment on the answer.
- B. At least twenty-five members of the Council of Representatives may raise a general issue for discussion in order to inquire about a policy and the performance of the Council of Ministers or one

of the Ministries and it shall be submitted to the Speaker of the Council of Representatives, and the Prime Minister or the Ministers shall specify a date to come before the Council of Representatives to discuss it.

C. A member of the Council of Representatives, with the agreement of twenty-five members, may direct an inquiry to the Prime Minister or the Ministers to call them to account on the issues within their authority. The debate shall not be held on the inquiry except after at least seven days from the date of submission of the inquiry.

Eighth:

A. The Council of Representatives may withdraw confidence from one of the Ministers by an absolute majority and he shall be considered resigned from the date of the decision of withdrawal of confidence. A vote of no confidence in a Minister may not be held except upon his request or on the basis of a request signed by fifty members after the Minister has appeared for questioning before the Council. The Council shall not issue its decision regarding the request except after at least seven days from the date of its submission.

B.

1- The President of the Republic may submit a request to the Council of Representatives to withdraw confidence from the Prime Minister.

2- The Council of Representatives may withdraw confidence from the Prime Minister based on the request of one-fifth of its members. This request shall not be submitted except after an inquiry directed at the Prime Minister and after at least seven days from the date of submitting the request.

3- The Council of Representatives may decide to withdraw confidence from the Prime Minister by an absolute majority of the number of its members.

C. The Government is deemed resigned in case of withdrawal of confidence from the Prime Minister.

D. In case of a vote of withdrawal of confidence in the Council of Ministers as a whole, the Prime Minister and the Ministers continue in their positions to run everyday business for a period not to exceed thirty days until a new Council of Ministers is formed in accordance with the provisions of Article 76 of this Constitution.

E. The Council of Representatives may question independent commission heads in accordance with the same procedures related to the Ministers. The Council shall have the right to relieve them by absolute majority.

Ninth:

A. To consent to the declaration of war and the state of emergency by a two-thirds majority

based on a joint request from the President of the Republic and the Prime Minister.

B. The state of emergency shall be declared for a period of thirty days, which can be extended after approval each time.

C. The Prime Minister shall be delegated the necessary powers which enable him to manage the affairs of the country during the period of the declaration of war and the state of emergency. These powers shall be regulated by a law in a way that does not contradict the Constitution.

D. The Prime Minister shall present to the Council of Representatives the measures taken and the results during the period of the declaration of war and the state of emergency within 15 days from the date of its end.

Article 62:

First: The Council of Ministers shall submit the draft general budget bill and the closing account to the Council of Representatives for approval.

Second: The Council of Representatives may conduct transfers between the sections and chapters of the general budget and reduce the total of its sums, and it may suggest to the Council of Ministers that they increase the total expenses, when necessary.

Article 63:

First: A law shall regulate the rights and privileges of the speaker of the Council of Representatives, his two deputies, and the members of the Council of Representatives.

Second:

A. A member of the Council of Representatives shall enjoy immunity for statements made while the Council is in session, and the member may not be prosecuted before the courts for such.

B. A Council of Representatives member may not be placed under arrest during the legislative term of the Council of Representatives, unless the member is accused of a felony and the Council of Representatives members consent by an absolute majority to lift his immunity or if he is caught in flagrante delicto in the commission of a felony.

C. A Council of Representatives member may not be arrested after the legislative term of the Council of Representatives, unless the member is accused of a felony and with the consent of the speaker of the Council of Representatives to lift his immunity or if he is caught in flagrante delicto in the commission of a felony.

Article 64:

First: The Council of Representatives may be dissolved by an absolute majority of the number of its members, or upon the request of one-third of its members by the Prime Minister with the consent of the President of the Republic. The Council shall not be dissolved during the period in which the Prime Minister is being questioned.

Second: Upon the dissolution of the Council of Representatives, the President of the Republic shall call for general elections in the country within a period not to exceed sixty days from the date of its dissolution. The Council of Ministers in this case is deemed resigned and continues to run everyday business.

Second: The Federation Council

Article 65:

A legislative council shall be established named the “Federation Council,” to include representatives from the regions and the governorates that are not organized in a region.

A law, enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives, shall regulate the formation of the Federation Council, its membership conditions, its competencies, and all that is connected with it.

Chapter Two

[The Executive Power]

Article 66:

The federal executive power shall consist of the President of the Republic and the Council of Ministers and shall exercise its powers in accordance with the Constitution and the law.

First: The President of the Republic

Article 67:

The President of the Republic is the Head of the State and a symbol of the unity of the country and represents the sovereignty of the country. He shall guarantee the commitment to the Constitution and the preservation of Iraq’s independence, sovereignty, unity, and the safety of its territories, in

accordance with the provisions of the Constitution.

Article 68:

A nominee to the Presidency of the Republic must be:

First: An Iraqi by birth, born to Iraqi parents.

Second: Fully qualified and must be over forty years of age.

Third: Of good reputation and political experience, known for his integrity, uprightness, fairness, and loyalty to the homeland.

Fourth: Free of any conviction of a crime involving moral turpitude.

Article 69:

First: The provisions for nomination to the office of the President of the Republic shall be regulated by law.

Second: The provisions for nomination to the office of one or more Vice Presidents of the Republic shall be regulated by law.

Article 70:

First: The Council of Representatives shall elect a President of the Republic from among the candidates by a two-thirds majority of the number of its members.

Second: If none of the candidates receive the required majority vote then the two candidates who received the highest number of votes shall compete and the one who receives the majority of votes in the second election shall be declared President.

Article 71:

The President shall take the constitutional oath before the Council of Representatives according to the language stipulated in Article 50 of the Constitution.

Article 72:

First: The President of the Republic's term in office shall be limited to four years. He may be re-elected for a second time only.

Second:

A- The President of the Republic's term in office shall end with the end of the term of the Council of Representatives.

B- The President of the Republic shall continue to exercise his duties until after the end of the election and the meeting of the new Council of Representatives, provided that a new President of the Republic is elected within thirty days from the date of its first convening.

C- In case the position of the President of the Republic becomes vacant for any reason, a new President shall be elected to complete the remaining period of the President's term.

Article 73:

The President of the Republic shall assume the following powers:

First: To issue a special pardon on the recommendation of the Prime Minister, except for anything concerning a private claim and for those who have been convicted of committing international crimes, terrorism, or financial and administrative corruption.

Second: To ratify international treaties and agreements after the approval by the Council of Representatives. Such international treaties and agreements are considered ratified after fifteen days from the date of receipt by the President.

Third: To ratify and issue the laws enacted by the Council of Representatives. Such laws are considered ratified after fifteen days from the date of receipt by the President.

Fourth: To call the elected Council of Representatives to convene during a period not to exceed fifteen days from the date of approval of the election results and in the other cases stipulated in the Constitution.

Fifth: To award medals and decorations on the recommendation of the Prime Minister in accordance with the law.

Sixth: To accredit ambassadors.

Seventh: To issue Presidential decrees.

Eighth: To ratify death sentences issued by the competent courts.

Ninth: To perform the duty of the High Command of the armed forces for ceremonial and honorary purposes.

Tenth: To exercise any other presidential powers stipulated in this Constitution.

Article 74:

A law shall fix the salary and the allowances of the President of the Republic.

Article 75:

First: The President of the Republic shall have the right to submit his resignation in writing to the Speaker of the Council of Representatives, and it shall be considered effective after seven days from the date of its submission to the Council of Representatives.

Second: The Vice President shall replace the President in case of his absence.

Third: The Vice President shall replace the President of the Republic in the event that the post of the President becomes vacant for any reason whatsoever. The Council of Representatives must elect a new President within a period not to exceed thirty days from the date of the vacancy.

Fourth: In case the post of the President of the Republic becomes vacant, the Speaker of the Council of Representatives shall replace the President of the Republic in case he does not have a Vice President, on the condition that a new President is elected during a period not to exceed thirty days from the date of the vacancy and in accordance with the provisions of this Constitution.

Second: Council of Ministers

Article 76:

First: The President of the Republic shall charge the nominee of the largest Council of Representatives bloc with the formation of the Council of Ministers within fifteen days from the date of the election of the President of the Republic.

Second: The Prime Minister-designate shall undertake the naming of the members of his Council of Ministers within a period not to exceed thirty days from the date of his designation.

Third: If the Prime Minister-designate fails to form the Council of Ministers during the period specified in clause “Second,” the President of the Republic shall charge a new nominee for the post of Prime Minister within fifteen days.

Fourth: The Prime Minister-designate shall present the names of his members of the Council of Ministers and the ministerial program to the Council of Representatives. He is deemed to have gained its confidence upon the approval, by an absolute majority of the Council of Representatives, of the

individual Ministers and the ministerial program.

Fifth: The President of the Republic shall charge another nominee to form the Council of Ministers within fifteen days in case the Council of Ministers did not win the vote of confidence.

Article 77:

First: The conditions for assuming the post of the Prime Minister shall be the same as those for the President of the Republic, provided that he has a college degree or its equivalent and is over thirty-five years of age.

Second: The conditions for assuming the post of Minister shall be the same as those for members of the Council of Representatives, provided that he holds a college degree or its equivalent.

Article 78:

The Prime Minister is the direct executive authority responsible for the general policy of the State and the commander-in-chief of the armed forces. He directs the Council of Ministers, presides over its meetings, and has the right to dismiss the Ministers, with the consent of the Council of Representatives.

Article 79:

The Prime Minister and members of the Council of Ministers shall take the constitutional oath before the Council of Representatives according to the language stipulated in Article 50 of the Constitution.

Article 80:

The Council of Ministers shall exercise the following powers:

First: To plan and execute the general policy and general plans of the State and oversee the work of the ministries and departments not associated with a ministry.

Second: To propose bills.

Third: To issue rules, instructions, and decisions for the purpose of implementing the law.

Fourth: To prepare the draft of the general budget, the closing account, and the development plans.

Fifth: To recommend to the Council of Representatives that it approve the appointment of undersecretaries, ambassadors, state senior officials, the Chief of Staff of the Armed Forces and his deputies, division commanders or higher, the Director of the National Intelligence Service, and heads

of security institutions.

Sixth: To negotiate and sign international agreements and treaties, or designate any person to do so.

Article 81:

First: The President of the Republic shall take up the office of the Prime Minister in the event the post becomes vacant for any reason whatsoever.

Second: If the event mentioned in “First” of this Article occurs, the President shall charge another nominee to form the Council of Ministers within a period not to exceed fifteen days in accordance with the provisions of Article 76 of this Constitution.

Article 82:

A law shall regulate the salaries and allowances of the Prime Minister and Ministers, and anyone of their grade.

Article 83:

The responsibility of the Prime Minister and the Ministers before the Council of Representatives is of a joint and personal nature.

Article 84:

First: A law shall regulate the work and define the duties and authorities of the security institutions and the National Intelligence Service, which shall operate in accordance with the principles of human rights and shall be subject to the oversight of the Council of Representatives.

Second: The National Intelligence Service shall be attached to the Council of Ministers.

Article 85:

The Council of Ministers shall establish internal bylaws to organize the work therein.

Article 86:

A law shall regulate the formation of ministries, their functions, and their specializations, and the authorities of the minister.

Chapter Three
[The Judicial Power]

Article 87:

The judicial power is independent. The courts, in their various types and levels, shall assume this power and issue decisions in accordance with the law.

Article 88:

Judges are independent, and there is no authority over them except that of the law. No power shall have the right to interfere in the judiciary and the affairs of justice.

Article 89:

The federal judicial power is comprised of the Higher Juridical Council, the Federal Supreme Court, the Federal Court of Cassation, the Public Prosecution Department, the Judiciary Oversight Commission, and other federal courts that are regulated in accordance with the law.

First: Higher Juridical Council

Article 90:

The Higher Juridical Council shall oversee the affairs of the judicial committees. The law shall specify the method of its establishment, its authorities, and the rules of its operation.

Article 91:

The Higher Juridical Council shall exercise the following authorities:

First: To manage the affairs of the judiciary and supervise the federal judiciary.

Second: To nominate the Chief Justice and members of the Federal Court of Cassation, the Chief Public Prosecutor, and the Chief Justice of the Judiciary Oversight Commission, and to present those nominations to the Council of Representatives to approve their appointment.

Third: To propose the draft of the annual budget of the federal judicial authority, and to present it to the Council of Representatives for approval.

Second: Federal Supreme Court

Article 92:

First: The Federal Supreme Court is an independent judicial body, financially and administratively.

Second: The Federal Supreme Court shall be made up of a number of judges, experts in Islamic jurisprudence, and legal scholars, whose number, the method of their selection, and the work of the Court shall be determined by a law enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives.

Article 93:

The Federal Supreme Court shall have jurisdiction over the following:

First: Overseeing the constitutionality of laws and regulations in effect.

Second: Interpreting the provisions of the Constitution.

Third: Settling matters that arise from the application of the federal laws, decisions, regulations, instructions, and procedures issued by the federal authority. The law shall guarantee the right of direct appeal to the Court to the Council of Ministers, those concerned individuals, and others.

Fourth: Settling disputes that arise between the federal government and the governments of the regions and governorates, municipalities, and local administrations.

Fifth: Settling disputes that arise between the governments of the regions and governments of the governorates.

Sixth: Settling accusations directed against the President, the Prime Minister and the Ministers, and this shall be regulated by law.

Seventh: Ratifying the final results of the general elections for membership in the Council of Representatives.

Eight:

A. Settling competency disputes between the federal judiciary and the judicial institutions of the regions and governorates that are not organized in a region.

B. Settling competency disputes between judicial institutions of the regions or governorates that are not organized in a region.

Article 94:

Decisions of the Federal Supreme Court are final and binding for all authorities.

Third: General Provisions

Article 95:

The establishment of special or extraordinary courts is prohibited.

Article 96:

The law shall regulate the establishment of courts, their types, levels, and jurisdiction, and the method of appointing and the terms of service of judges and public prosecutors, their discipline, and their retirement.

Article 97:

Judges may not be removed except in cases specified by law. Such law will determine the particular provisions related to them and shall regulate their disciplinary measures.

Article 98:

A judge or public prosecutor is prohibited from the following:

First: Combining a judicial position with legislative and executive positions and any other employment.

Second: Joining any party or political organization or performing any political activity.

Article 99:

A law shall regulate the military judiciary and shall specify the jurisdiction of military courts, which are limited to crimes of a military nature committed by members of the armed forces and security forces, and within the limits established by law.

Article 100:

It is prohibited to stipulate in the law the immunity from appeal for any administrative action or decision.

Article 101:

A State Council may be established, specialized in functions of the administrative judiciary, issuing opinions, drafting, and representing the State and various public commissions before the courts except those exempted by law.

Chapter Four **[Independent Commissions]**

Article 102:

The High Commission for Human Rights, the Independent Electoral Commission, and the Commission on Public Integrity are considered independent commissions subject to monitoring by the Council of Representatives, and their functions shall be regulated by law.

Article 103:

First: The Central Bank of Iraq, the Board of Supreme Audit, the Communication and Media Commission, and the Endowment Commissions are financially and administratively independent institutions, and the work of each of these institutions shall be regulated by law.

Second: The Central Bank of Iraq is responsible before the Council of Representatives. The Board of Supreme Audit and the Communication and Media Commission shall be attached to the Council of Representatives.

Third: The Endowment Commissions shall be attached to the Council of Ministers.

Article 104:

A commission named The Martyrs' Foundation shall be established and attached to the Council of Ministers, and its functions and competencies shall be regulated by law.

Article 105:

A public commission shall be established to guarantee the rights of the regions and governorates that are not organized in a region to ensure their fair participation in managing the various state federal institutions, missions, fellowships, delegations, and regional and international conferences. The commission shall be comprised of representatives of the federal government and representatives of the regions and governorates that are not organized in a region, and shall be regulated by a law.

Article 106:

A public commission shall be established by a law to audit and appropriate federal revenues. The commission shall be comprised of experts from the federal government, the regions, the governorates, and its representatives, and shall assume the following responsibilities:

First: To verify the fair distribution of grants, aid, and international loans pursuant to the entitlement of the regions and governorates that are not organized in a region.

Second: To verify the ideal use and division of the federal financial resources.

Third: To guarantee transparency and justice in appropriating funds to the governments of the regions and governorates that are not organized in a region in accordance with the established percentages.

Article 107:

A council named the Federal Public Service Council shall be established and shall regulate the affairs of the federal public service, including appointments and promotions, and its formation and competencies shall be regulated by law.

Article 108:

Other independent commissions may be established by law, according to need and necessity

Section Four

Powers of the Federal Government

Article 109:

The federal authorities shall preserve the unity, integrity, independence, and sovereignty of Iraq and its federal democratic system.

Article 110:

The federal government shall have exclusive authorities in the following matters:

First: Formulating foreign policy and diplomatic representation; negotiating, signing, and ratifying international treaties and agreements; negotiating, signing, and ratifying debt policies and formulating foreign sovereign economic and trade policy.

Second: Formulating and executing national security policy, including establishing and managing armed forces to secure the protection and guarantee the security of Iraq's borders and to defend Iraq.

Third: Formulating fiscal and customs policy; issuing currency; regulating commercial policy across regional and governorate boundaries in Iraq; drawing up the national budget of the State; formulating monetary policy; and establishing and administering a central bank.

Fourth: Regulating standards, weights, and measures.

Fifth: Regulating issues of citizenship, naturalization, residency, and the right to apply for political asylum.

Sixth: Regulating the policies of broadcast frequencies and mail.

Seventh: Drawing up the general and investment budget bill.

Eighth: Planning policies relating to water sources from outside Iraq and guaranteeing the rate of water flow to Iraq and its just distribution inside Iraq in accordance with international laws and conventions.

Ninth: General population statistics and census.

Article 111:

Oil and gas are owned by all the people of Iraq in all the regions and governorates.

Article 112:

First: The federal government, with the producing governorates and regional governments, shall undertake the management of oil and gas extracted from present fields, provided that it distributes its revenues in a fair manner in proportion to the population distribution in all parts of the country, specifying an allotment for a specified period for the damaged regions which were unjustly deprived of them by the former regime, and the regions that were damaged afterwards in a way that ensures balanced development in different areas of the country, and this shall be regulated by a law.

Second: The federal government, with the producing regional and governorate governments, shall together formulate the necessary strategic policies to develop the oil and gas wealth in a way that achieves the highest benefit to the Iraqi people using the most advanced techniques of the market principles and encouraging investment.

Article 113:

Antiquities, archeological sites, cultural buildings, manuscripts, and coins shall be considered national treasures under the jurisdiction of the federal authorities, and shall be managed in cooperation with the

regions and governorates, and this shall be regulated by law.

Article 114:

The following competencies shall be shared between the federal authorities and regional authorities:

First: To manage customs, in coordination with the governments of the regions and governorates that are not organized in a region, and this shall be regulated by a law.

Second: To regulate the main sources of electric energy and its distribution.

Third: To formulate environmental policy to ensure the protection of the environment from pollution and to preserve its cleanliness, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Fourth: To formulate development and general planning policies.

Fifth: To formulate public health policy, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Sixth: To formulate the public educational and instructional policy, in consultation with the regions and governorates that are not organized in a region.

Seventh: To formulate and regulate the internal water resources policy in a way that guarantees their just distribution, and this shall be regulated by a law.

Article 115:

All powers not stipulated in the exclusive powers of the federal government belong to the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region. With regard to other powers shared between the federal government and the regional government, priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute.

Section Five

Powers of the Regions

Chapter One

[Regions]

Article 116:

The federal system in the Republic of Iraq is made up of a decentralized capital, regions, and governorates, as well as local administrations.

Article 117:

First: This Constitution, upon coming into force, shall recognize the region of Kurdistan, along with its existing authorities, as a federal region.

Second: This Constitution shall affirm new regions established in accordance with its provisions.

Article 118:

The Council of Representatives shall enact, in a period not to exceed six months from the date of its first session, a law that defines the executive procedures to form regions, by a simple majority of the members present.

Article 119:

One or more governorates shall have the right to organize into a region based on a request to be voted on in a referendum submitted in one of the following two methods:

First: A request by one-third of the council members of each governorate intending to form a region.

Second: A request by one-tenth of the voters in each of the governorates intending to form a region.

Article 120:

Each region shall adopt a constitution of its own that defines the structure of powers of the region, its authorities, and the mechanisms for exercising such authorities, provided that it does not contradict this Constitution.

Article 121:

First: The regional powers shall have the right to exercise executive, legislative, and judicial powers in accordance with this Constitution, except for those authorities stipulated in the exclusive authorities of the federal government.

Second: In case of a contradiction between regional and national legislation in respect to a matter outside the exclusive authorities of the federal government, the regional power shall have the right to amend the application of the national legislation within that region.

Third: Regions and governorates shall be allocated an equitable share of the national revenues sufficient to discharge their responsibilities and duties, but having regard to their resources, needs, and the percentage of their population.

Fourth: Offices for the regions and governorates shall be established in embassies and diplomatic missions, in order to follow cultural, social, and developmental affairs.

Fifth: The regional government shall be responsible for all the administrative requirements of the region, particularly the establishment and organization of the internal security forces for the region such as police, security forces, and guards of the region.

Chapter Two

[Governorates that are not incorporated in a region]

Article 122:

First: The governorates shall be made up of a number of districts, sub-districts, and villages.

Second: Governorates that are not incorporated in a region shall be granted broad administrative and financial authorities to enable them to manage their affairs in accordance with the principle of decentralized administration, and this shall be regulated by law.

Third: The governor, who is elected by the Governorate Council, is deemed the highest executive official in the governorate to practice his powers authorized by the Council.

Fourth: A law shall regulate the election of the Governorate Council, the governor, and their powers.

Fifth: The Governorate Council shall not be subject to the control or supervision of any ministry or any institution not linked to a ministry. The Governorate Council shall have independent finances.

Article 123:

Powers exercised by the federal government can be delegated to the governorates or vice versa, with the consent of both governments, and this shall be regulated by law.

Chapter Three

[The Capital]

Article 124:

First: Baghdad in its municipal borders is the capital of the Republic of Iraq and shall constitute, in its administrative borders, the governorate of Baghdad.

Second: This shall be regulated by a law.

Third: The capital may not merge with a region.

Chapter Four

[The Local Administrations]

Article 125:

This Constitution shall guarantee the administrative, political, cultural, and educational rights of the various nationalities, such as Turkomen, Chaldeans, Assyrians, and all other constituents, and this shall be regulated by law.

Section Six

Final and Transitional Provisions

Chapter One

[Final Provisions]

Article 126:

First: The President of the Republic and the Council of the Ministers collectively, or one-fifth of the Council of Representatives members, may propose to amend the Constitution.

Second: The fundamental principles mentioned in Section One and the rights and liberties mentioned in Section Two of the Constitution may not be amended except after two successive electoral terms, with the approval of two-thirds of the members of the Council of Representatives, the approval of the people in a general referendum, and the ratification by the President of the Republic within seven days.

Third: Other articles not stipulated in clause “Second” of this Article may not be amended, except with the approval of two-thirds of the members of the Council of Representatives, the approval of the people in a general referendum, and the ratification by the President of the Republic within seven days.

Fourth: Articles of the Constitution may not be amended if such amendment takes away from the powers of the regions that are not within the exclusive powers of the federal authorities, except by the approval of the legislative authority of the concerned region and the approval of the majority of its citizens in a general referendum.

Fifth:

A- An amendment is considered ratified by the President of the Republic after the expiration of the period stipulated in clauses “Second” and “Third” of this Article, in case he does not ratify it.

B- An amendment shall enter into force on the date of its publication in the Official Gazette.

Article 127:

The President of the Republic, the Prime Minister, members of the Council of Ministers, the Speaker of the Council of Representatives, his two Deputies, members of the Council of Representatives, members of the Judicial Authority, and people of special grades may not use their influence to buy or rent any state properties, to rent or sell any of their assets to the state, to sue the state for these assets, or to conclude a contract with the state under the pretense of being building contractors, suppliers, or concessionaires.

Article 128:

The laws and judicial judgments shall be issued in the name of the people.

Article 129:

Laws shall be published in the Official Gazette and shall take effect on the date of their publication, unless stipulated otherwise.

Article 130:

Existing laws shall remain in force, unless annulled or amended in accordance with the provisions of this Constitution.

Article 131:

Every referendum mentioned in this Constitution is deemed successful with the approval of the majority of the voters unless otherwise stipulated.

Chapter Two
[Transitional Provisions]

Article 132:

First: The State shall guarantee care for the families of the martyrs, political prisoners, and victims of the oppressive practices of the defunct dictatorial regime.

Second: The State shall guarantee compensation to the families of the martyrs and the injured as a result of terrorist acts.

Third: A law shall regulate matters mentioned in clauses “First” and “Second” of this Article.

Article 133:

The Council of Representatives shall adopt in its first session the bylaws of the Transitional National Assembly until it adopts its own bylaws.

Article 134:

The Iraqi High Tribunal shall continue its duties as an independent judicial body, in examining the crimes of the defunct dictatorial regime and its symbols. The Council of Representatives shall have the right to dissolve it by law after the completion of its work.

Article 135:

First: The High Commission for De-Ba’athification shall continue its functions as an independent commission, in coordination with the judicial authority and the executive institutions within the framework of the laws regulating its functions. The Commission shall be attached to the Council of

Representatives.

Second: The Council of Representatives shall have the right to dissolve this Commission by an absolute majority after the completion of its function.

Third: A nominee to the positions of the President of the Republic, the Prime Minister, the members of the Council of Ministers, the Speaker, the members of the Council of Representatives, the President, members of the Federation Council, their counterparts in the regions, or members of the judicial commissions and other positions covered by de-Ba'athification statutes pursuant to the law may not be subject to the provisions of de-Ba'athification.

Fourth: The conditions stated in clause "Third" of this Article shall remain in force unless the Commission stated in item "First" of this Article is dissolved.

Fifth: Mere membership in the dissolved Ba'ath party shall not be considered a sufficient basis for referral to court, and a member shall enjoy equality before the law and protection unless covered by the provisions of De-Ba'athification and the directives issued according to it.

Sixth: The Council of Representatives shall form a parliamentary committee from among its members to monitor and review the executive procedures of the Higher Commission for De-Ba'athification and state institutions to guarantee justice, objectivity, and transparency and to examine their consistency with the laws. The committee's decisions shall be subject to the approval of the Council of Representatives.

Article 136:

First: The Property Claims Commission shall continue its functions as an independent commission in coordination with the judicial authority and the executive institutions in accordance with the law. The Property Claims Commission shall be attached to the Council of Representatives.

Second: The Council of Representatives shall have the right to dissolve the Commission by a two-thirds majority vote of its members.

Article 137:

Application of the provisions of the articles related to the Federation Council, wherever it may be cited in this Constitution, shall be postponed until the Council of Representatives issues a decision by a two-thirds majority vote in its second electoral term that is held after this Constitution comes into force.

Article 138:

First: The expression “the Presidency Council” shall replace the expression “the President of the Republic” wherever the latter is mentioned in this Constitution. The provisions related to the President of the Republic shall be reactivated one successive term after this Constitution comes into force.

Second:

A. The Council of Representatives shall elect the President of the State and two Vice Presidents who shall form a Council called the “Presidency Council,” which shall be elected by one list and with a two-thirds majority.

B. The provisions to remove the President of the Republic present in this Constitution shall apply to the President and members of the Presidency Council.

C. The Council of Representatives may remove a member of the Presidency Council with a three-fourths majority of the number of its members for reasons of incompetence and dishonesty.

D. In the event of a vacant seat in the Presidency Council, the Council of Representatives shall elect a replacement by a two-thirds majority vote of its members.

Third: Members of the Presidency Council shall be subject to the same conditions as a member of the Council of Representatives and must:

A. Be over forty years of age.

B. Enjoy good reputation, integrity and uprightness.

C. Have quit the dissolved (Ba’ath) Party ten years prior to its fall, in case he was a member of it.

D. Have not participated in suppressing the 1991 and Al-Anfal uprisings. He must not have committed a crime against the Iraqi people.

Fourth: The Presidency Council shall issue its decisions unanimously and any member may delegate to one of the two other members to take his place.

Fifth:

A- Legislation and decisions enacted by the Council of Representatives shall be forwarded to the Presidency Council for their unanimous approval and for its issuance within ten days from the date of delivery to the Presidency Council, except the stipulations of Articles 118 and 119 that pertain to the formation of regions.

B- In the event the Presidency Council does not approve, legislation and decisions shall be sent back to the

Council of Representatives to reexamine the disputed issues and to vote on them by the majority of its members and then shall be sent for the second time to the Presidency Council for approval.

- C- In the event the Presidency Council does not approve the legislation and decisions for the second time within ten days of receipt, the legislation and decisions are sent back to the Council of Representatives, which has the right to adopt it by three-fifths majority of its members, which may not be challenged, and the legislation or decision shall be considered ratified.

Sixth: The Presidency Council shall exercise the powers of the President of the Republic stipulated in this Constitution.

Article 139:

The Prime Minister shall have two deputies in the first electoral term.

Article 140:

First: The executive authority shall undertake the necessary steps to complete the implementation of the requirements of all subparagraphs of Article 58 of the Transitional Administrative Law.

Second: The responsibility placed upon the executive branch of the Iraqi Transitional Government stipulated in Article 58 of the Transitional Administrative Law shall extend and continue to the executive authority elected in accordance with this Constitution, provided that it accomplishes completely (normalization and census and concludes with a referendum in Kirkuk and other disputed territories to determine the will of their citizens), by a date not to exceed the 31st of December 2007.

Article 141:

Legislation enacted in the region of Kurdistan since 1992 shall remain in force, and decisions issued by the government of the region of Kurdistan, including court decisions and contracts, shall be considered valid unless they are amended or annulled pursuant to the laws of the region of Kurdistan by the competent entity in the region, provided that they do not contradict with the Constitution.

Article 142:

First: The Council of Representatives shall form at the beginning of its work a committee from its members representing the principal components of the Iraqi society with the mission of presenting to the Council of Representatives, within a period not to exceed four months, a report that contains recommendations of the necessary amendments that could be made to the Constitution, and the committee shall be dissolved after a decision is made regarding its proposals.

Second: The proposed amendments shall be presented to the Council of Representatives all at once

for a vote upon them, and shall be deemed approved with the agreement of the absolute majority of the members of the Council.

Third: The articles amended by the Council of Representatives pursuant to item “Second” of this Article shall be presented to the people for voting on them in a referendum within a period not exceeding two months from the date of their approval by the Council of Representatives.

Fourth: The referendum on the amended Articles shall be successful if approved by the majority of the voters, and if not rejected by two-thirds of the voters in three or more governorates.

Fifth: Article 126 of the Constitution (concerning amending the Constitution) shall be suspended, and shall return into force after the amendments stipulated in this Article have been decided upon.

Article 143:

The Transitional Administrative Law and its Annex shall be annulled on the seating of the new government, except for the stipulations of Article 53(A) and Article 58 of the Transitional Administrative Law.

Article 144:

This Constitution shall come into force after the approval of the people thereon in a general referendum, its publication in the Official Gazette, and the seating of the government that is formed pursuant to this Constitution.

Annex 4

Map 2. Iraq: Oil Field Classification.¹⁸³¹



¹⁸³¹ This map is embedded in an article called: "Iraq: Oil Contracts and the Security Environment". Stratford. Strategic-forecasting. INC. April, 2008.
<http://www.stratfor.com/analysis/iraq_oil_contracts_and_security_environment>.

Bibliography:

Primary sources:

National Archives, Kew

Series CAP 23

Draft Minutes of a meeting of the War Cabinet, Downing Street. Tuesday 22, 1918. CAB/23/14.

Series CAP 24

Our Position in Iraq. Memorandum by the Secretary of the State for the Colonies. July 1929. C. P. 214 (29). CAB. 24/205.

Defense of Iraq. Memorandum by the Secretary of the State for the Colonies. CP 244 (25). CAB 24/173. May, 1925.

British Commitments in Regard to Iraq. CP. 499 (25). CAB 24/ 175. November 27, 1925.

Report On Middle East Conference Held In Cairo and Jerusalem, March 12 to 30, 1921.I.- Event Leading Up To The Conference and Procedures Adopted. [old -CP 2866-, new - CAB 24/122-].

Policy in Iraq. Memorandum by the Secretary of the State for the Colonies. CP 264 (24). CAB 24/166. April 1924.

British Empire Report, 64. March 1, 1922. CAB 24/157.

British Empire Report, 65. March 14, 1922. CAB 24/157.

Cabinet. League of Nations. Mandate for Mesopotamia. Note on the Political

Developments in Mesopotamia subsequent to October 1, 1921. Confidential 3273. CAB 24/127.

Policy and Finance in Mesopotamia, 1922-23. Memorandum by the Secretary of the State for the Colonies. CP. -3197. CAB 24/126. August, 1921.

The Assyrian and Armenian Refugees in Mesopotamia. Memorandum by the Secretary of State for India. Indian Office, 4 November 1920. CAB 24/114.

Mesopotamia. Causes of Unrest. Report No. II 18 October, 1920. Major N. N. N. E. Bray, M. C. Special intelligence Officer attached to Political Department, India Office. CAB 24/112.

Despatch from Civil Commissioner, Mesopotamia, to Secretary of State for India. Office of the Civil Commissioner, Baghdad, November 1919. File n. 344436/75/19. CAB 24/96.

The Situation in Mesopotamia with Notes on the Expenditure. Memorandum by the Secretary of the State for War. Winston S. Churchill. CAB 24/93. Noviembre de 1919. Appendix I. Memorandum to the General Staff on Mesopotamia.

The Situation in Mesopotamia with Notes As To Expenditure. CAB 24/93. November, 1919.

Despatch from Civil Commissioner, Mesopotamia, to Secretary of State for India. From Brevet Lieut.-Col. A. T. Wilson, C.S.I., C.M.G., C.I.E., D.S.O., Acting Civil Commissioner in Mesopotamia, Baghdad, to the Secretary of State for India, India Office, Whitehall, London, S.W.1. Office of the Civil Commissioner, Baghdad, 15th November 1919. No. 344436/75/19. CAB/24/96.

Opinion of the United States since the Armistice. Political Intelligence Department. Foreign Office. February 25, 1919. CAB 24/75.

Memorandum on British Commitments to King Husein between 1914-1917. Political Intelligence Department, Foreign Office. CAB 24/68.. November 1918.

Series Cmd.

"Treaty of alliance between the United Kingdom and 'Iraq: signed at Baghdad, 30th June, 1930, together with Notes exchanged. (The treaty has not been ratified by His Majesty." Volume 3627 of Cmd. (Great Britain. Parliament). Londres, 1930.

Report of the Commission appointed to Inquire into the Origin, inception, and Operation of the War in Mesopotamia. Cmd. 8610, 1917.

Series CAP 128.

CONCLUSIONS of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday, 24th July, 1958, at 11 a.m. C.C. (58). CAB 128/32/64. July 1958.

Series C.O.

Letter to the Minister of Justice Counsellor, no. C. 67/126. Baghdad, September 19, 1923; Act of the Conference of the Department of Middle East (MED), CO 48100/23. On September 20 and October 4, 1923.

Telegram from High Commissioner in Baghdad in S/S for the Colonies. C. O. 48656/23. On October 4, 1923; S / S for the Colonies to the High Commissioner in Baghdad. C. O. 49583/23. October 16, 1923.

Message S/S the High Commissioner CO 19114/23. April 19, 1923.

Letter S/S colonies to Ormsby-Gore. Draft Report of the Law of 15 February 1923. CO 10606/23.

Report on the Organic Law for the Legal Secretary. C. O. 6927/23. Bagdad. January 19, 1923. Iraq 1922. C.O. 730. Vol. 4. Dispatches from 16 May to June.

Government of Iraq to the Legal Secretary, Baghdad, the report on the draft of the Organic Law. CO 15296/22. March 16, 1922.

Colonial Office. Iraq. Report on Iraq Administration. October, 1920-March, 1922. London:

His Majesty's Stationery Office.

Report on the draft of the Organic Law. March 16, 1922 CO 15296/23.; transfer of a legal Adviser to the Department of Middle East, Baghdad, August 17, 1922. CO 43338/22.

Series C.O. 730.

Treaty with the King of Iraq. Draft of 13th of June 1922. The under Secretary of the State. Foreign Office. Downing Street, 8th June, 1922. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227).

Electoral Law. Mayor Young and Sir J. Shuckbough. 20th June, 1922. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227) old reference 32462.

Notes of the Public Opinion and Affairs in Baghdad. Intelligence Report No12. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227). June, 15 1922.

Telegram from the High Commissioner to the Secretary of the State for the Colonies. No. 378. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4.

Telegram from the High Commissioner for Iraq to the Secretary of State for the Colonies. 6th of June, 1922.

Intelligence Report No 11. Secretariat of H. E. the High Commissioner 'Iraq, Bagdad, 1st of June. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4. (227).

Proceedings of the Council of Ministers. In Report No 9, 1st of May, 1922. Summary of Report No 10. C.O. 730. Iraq 1922. Vol 4.

Series CP

Cabinet. Iraq Treaty (Circulated by the Secretary of State for the Colonies). CP. 4233, (in continuation of CP 4178). September. 1922.

Report of the Cairo Conference. Winston S. Churchill. Records of the Cabinet Office. CP

3123. July 11, 1921.

Foreign Office:

Series FO 371

Telegram from British Embassy Baghdad (Trevelyan) to FO,” April 28, 1959, No. 429 (Eq1071/21), PRO, FO 371/140957,

Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Tuesday, June 16, 1920. FO 371/5226.

Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. Inter-Departmental Conference on Middle Eastern Affairs. FO 371/5226. 1920.

Telegram from the Secretary of the State for the Colonies to the High Commissioner for Iraq. June, 8th 1922. From Civil Commissioner, BFO 371/5226. Baghdad, Mayo 1, 1920.

From Political Officer, Shamiyah, in Najaf to Civil Commissioner. [No. 5501/10/161]. En FO 371/5226. Baghdad, February 1920.

Future of Mesopotamia. From General Nouri Pasha to Major Young. Turkey. Code 44 File 2719 (to paper 6055). FO 371/5226. 1920. April 5, 1920. E3110/2719/44. [FO 371/5226].

Series FO 141

Candidates for the Emirate of Mesopotamia, including correspondence relating to the future King of Iraq, Faysal I.” FO 141/444/7. Correspondencia entre 1918-1921.

Emirate of Mesopotamia. High Commissioner of Egypt. File N. 12215. Sept. 1920. FO 141/444/7

Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Embassy and Consulates, Egypt: General Correspondence. Covering dates 1915-1918. FO 141/734.

Correspondencia general entre el Foreign Office, Foreign and Commonwealth Office 1915-1918. Major Gabriel. FO 141/734. November 13, 1915.

Series FO 602

Arab Malcontents and Young Turks 1909-1911. Southern Department and Foreign Office: Consulate, Basra, Ottoman. FO 602/52.

Serie F 881

Annual Report on Turkey 1908. Sir G. Lowther to Sir Edward Grey. February 22, 1908. F 881. Piece 9458.

Series E 6830

Earl Curzon to Sir A. Geddes (Washington). Foreign Office, Arab Bureau. Julio, 23 1920 [E 8622/20/44].

Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Wednesday, June 16, 1920. Foreign Office. E 6830/2719/44.

Draft Mandate for Mesopotamia. Inter-Departmental Conference of Middle Eastern Affairs. Foreign Office, June 10, 1920.

Minutes of an Inter-Departmental Meeting held at the Foreign Office on Monday, May 17, 1920. Inter-Departmental Conference on Middle Eastern Affairs.

Indian Office.

War Cabinet 489 B.

Future Constitution of Mesopotamia. Mesopotamian Constitution. Memorandum by Mr. H. R. C. Dobbs, C. S. I. Foreign Secretary to the Government of India, on the Bonham-Carter Committee. July 15, 1920. B. 342.

Series P. B. 342.

Future Constitution for Mesopotamia. P. L. transmits copy of the summary of proposals of Sir. E. Bonham Carter's Committee with copy of M.r. H. R. C. Dobbs' memo on the proposals. Indian Office. July 14, 1920. P. B. 342/3.

Serie S

Copy of the Organic Law of Iraq, Masterton Smith, J. E. Confidential Dispatch "C" from the Acting High Commissioner of Iraq (with enclosure) 24th of July. The Under Secretary of State, Colonial Office. S/144497. September, 1924.

Confidential Dispatch 'c' from the Acting Commisioner for Iraq (with enclousures). 24th of July, 1924. *Copy of the Organic Law of Iraq.* The Under Secretary of State Colonial Office, 41563/24.

Organic Law of Iraq. Secretary of State of the Colonies. February 1922 to September, 1924. S. 14497.

Oil in Mesopotamia. Memorandum of Agreement between M. Philippe Berthelot. Directeur des Affaires politiques et commerciales su Ministere des Affaires étrangères, and Professor Sir John Cadman, K. C. M. G., Director in charge of his Majesty's Petroleum Department. September 1920, File n. 12219/1.

Request Of the Kingdom Of Iraq For Admission To The League of Nations. Memorandum From The Iraqi Government. Baghdad, july 12th, 1932. firmado por Nūrī as-Sa'īd, league of nations. Distr. Assembly, Council, Members. A.17.1932.VII (VII.Political.1932.VII.9). 16 August 1932.

Treaty Of Alliance Between Great Britain and Iraq, with Protocols, Signed Respectively, at Baghdad October 10, 1922, and April 30, 1923.

Archives of St Antony's College, Oxford

Philby, H. Stj. B. BOX 6. St. Antony's College Library. Oxford.

Electoral law of Iraq

6/1 Iraq: Civil administration 1919-1920

6/2 Articles on Iraq

6/3 Arab rebellion 1920

Persian affairs

Military aspect of Mesopotamia/Persia situation

6/4 Papers on the Kurdish and Armenian questions, 1919-1920

Papers on the future of Mesopotamia, 1919-1920

6/5 Iraq: Appointment of Sir Percy Cox as High Commissioner, 1920

Feisal's candidature for the throne of Iraq, 1920-1921

6/6 Iraq Sept/Oct 1920-Jan 1921

6/7 Iraq: General correspondence

6/8 Electoral Law of Iraq

Philby, H. Stj. B. *Mesopotamia*. Unpublished book. St. Antony's College Library. Oxford. October 3, 1939. Box 8.

Personal interviews and documents unpublished:

AlBakaa, Taher. Professor, Middle East History, Suffolk University (2008- present).

<<http://tahiralbakaa.com/>>. Personal interview (un-published). Julio 2013.

Al-Balisany, Hussein Sheik Muhammad. Personal interview (un-published) with professor and ex-parliament Hussein Sheik Muhammad Al-Balisany, at Shalahaddin University -Hawler, in the Faculty of Politics and Law, city of Erbil Kurdistan region, Iraq. 35 minutes, recorded on mp3, June 4th, 2013.

Coyne, A. Heather. Center for Mediation and Conflict Resolution. US Institute of Peace. Personal interview (un-published).

Sa'ad Hussein. Director of the Iraqi Institute for Strategic Studies (IIST) Studies, and Adnan Pachachi's adviser. <<http://www.iraqstudies.org/>> Beirut, 29th February, 2008. Personal interview (un-published)

Secondary Sources:

Books:

Adeney, Katherine. *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan.* Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2006.

Afary, Janet. *The Iranian Constitutional Revolution, 1906-1911: Grassroots Democracy, Social Democracy, and the Origin of Feminism.* Columbia University Press. Nueva York. 1996.

Aguessim el Ghazouani, Abdellatif. Traducción Jurídico-Administrativa e Inmigración. Propuesta de Traducción de Árabe de la Ley de Extranjería en Vigor. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Diciembre de 2004.

Alan Dahl, Robert. *A Preface to Democratic Theory.* Chicago UP, 1956. Chicago.

Also Allan, T. R. S. *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law.* Oxford UP. 2001.

Alvarez Ossorio, Ignacio *et al*. *Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y Norte de África.* CIDOB. Barcelona Centre for International Affairs. 2013.

Alvarez Ossorio, Ignacio. *Informe sobre las revueltas árabes, Túnez, Egipto, Yemen, Bahrén, Libia y siria.* Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. 2011.

Allawi, Ali A. *Faisal I of Iraq.* Yale University Press. 2014.

Allawi, Ali. A. *Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace.* Yale UP. 2007.

Anderson, J. N. D. A Law of Personal Status for Iraq. The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 9, No. 4 (Oct., 1960). Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law.

Arato, Andrew. *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq.* Columbia University Press. 2009.

Arango, Darío Iván. *Críticos y lectores de Rousseau.* Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 2006.

Aristotle. *The Politics*, Translated by T. A. Sinclair, Revised and Re-presented by Trevor J. Saunders, Penguin Books, London 1992, Book V, ix, 331.

Badeni, Gregorio. *Reforma constitucional e instituciones políticas.* Ad-Hoc. Buenos Aires, 1994.

Badur Zaki Ahmad, Hussein Kirkush et Ali. “*Maz̧iq al-dustur. Naqad wa tabliḥ*”. The Iraqi Institute for Strategic Studies. Baghdad-Beirut, 2006.

Baram, Amatzia; Rohde, Achim y Zeidel, Ronen. (Edi). *Iraq between Occupation. Perspectives from 1920 to the Present.* Palgrave MacMillan 2010.

Baran, Paul. A. *La Economía Política del Crecimiento.* Instituto cubano del libro. La habana, 1971.

Al-Barqāwī, Ahmad Rafīq. *al-'alāqāt al-siyāsīya bayna l-'Irāq wa-Briṭāniyā, 1922-1932.* Baghdad, 1980.

Barkawi, Tarak y Stansi, Keith. *Orientalism and War.* Columbia University Press. 2012.

Baron de Montesquieu, Charles de Secondat. *The Spirit of Laws.* Translated by Thomas Nugent. G. Bell & Sons, Ltd. London, 1914.

al-Barrāk, Fāḍil. *dawr al-ḡayṣ fī l-'Irāq fī ḥukūmat al-dijā‘ al-waṭanī wa-l-ḥarb ma‘a briṭāniyā.* Baḡdād. 1979.

Batatu, Hanna. *The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq, a Study of Iraq's Old Landed and Commercial Classes and of its Communist, Ba'thist free Officers.* Saqi, London, 2004.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado: las "formas de estado" y las "formas de gobierno", las constituciones modernas 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente.* Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bodansky, Yossef. *The Secret History of the Iraq War*. Regan Books, New York, 2004.

Bozkurt, Gülnihal. *Review of the Ottoman Legal System*. Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, n 3. Ocak 1992.

Bremer and McConnell. *My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future Hope*. Simon & Schuster. New York. 2006.

Brendan O’Leary, John Mc Garry. *The Future of Kurdistan in Iraq*. Pennsylvania UP, 2006.

Brown, Nathan J. *Constitutions in a Nonconstitutional World, Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*. State University of New York Press, 2002.

Campbell, Tom. *Separation of Powers in Practice*. Stanford UP. Palo Alto, CA, USA., 2004.

Carbajal, Juan Alberto. *Tratado de Derecho Constitucional*. Edi. Porrúa. México, 2002.

Catherwood, Christopher. *Winston’s Folly. Imperialism and the Creation of Modern Iraq*. Constable. Londres.

Carpizo, Jorge. Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en américa latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. N 115. Enero-abril 2006.

Cave, Peter. Interview with Abdul Aziz al Hakim. Foreign Correspondent. Broadcast May, 2004. Transcript available at
<<http://www.abc.net.au/foreign/content/2004/s1101371.htm>>.

Chaurasia, Radhey, Shyam. *History of Middle East*. Atlantic. Nueva Deli. 2007.

Chesterman, Simon. *You the People. The United Nations, Transitional Administration, and State Building*. Oxford UP. 2005.

Chomsky, Noam. *Hegemony or Survival.* America's quest for global dominance. Owl Books, New York, 2003.

Corn, David. *Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception.* Westminster, MD, USA: Crown Publishing Group, Incorporated, 2003.

Cordesman, Anthony H. and Davies, Emma R. *Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict* [2 volumes], Praeger Security International, 2008.

Cotran, Eugene y Mallat, Chibli (ed). *Volume 1 of Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law Series.* BRILL, 1996.

Curzon, George Nathaniel. *Lord Curzon in India.* Selección de sus discursos como Virrey y Gobernador de la India 1898-1905. Macmillan & Co. London, 1906.

Davison, Roderic H. *Reform in the Ottoman Empire 1856-1876.* Princeton, New Jersey Princeton University Press, 1963, New York 1973.

Deacon, David et ali. *Research Communications, a practical guide to methods in media and cultural analysis.* Oxford UP, New York, 1999.

Devereux, Robert. *The First Ottoman Constitutional Period. A Study of Midhat Constitution and Parliament.* The Johns Hopkins Press. Baltimore. 1963.

Devins, Neal E. *Democratic Constitution.* Cary, NC, USA: Oxford UP, Incorporated, 2004.

Djilas, Milovan. *Conversation with Stalin.* Hancout, Brace, and, World. New York. 1962.

Dobbins, James; Seth G. Jones, Runkle, Benjamin; Mohandas, Siddharth. *Occupying Iraq a history of the Coalition Provisional Authority.* RAND Corporation. Carnegie Corporation of New York. 2009.

<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG847.pdf>.

Dodge, Toby. *Inventing Iraq, the Failure of National Building and a History Denied.* Hurst and Company, London, 2003.

Dougherty, Beth K y Ghareeb, Edmund A. *Historical Dictionary of Iraq. Segunda Ed.* Scarecrow, 2013.

Dougherty, James E, and Pfaltzgraff, Jr. Robert L. *Contending Theories of International Relations, a Comprehensive Survey.* Longman, IV ed., United States of America, 1997.

Eisenstadt, Michael and Mathewson, Eric. Ed. *U. S. policy in Post-Sddam Iraq.* Lessons from the British Experience. The Washington Institute for Near East Policy. Washington, 2003.

Elliot, Matthew. *Independent Iraq: The Monarchy and British Influence, 1941-1958.* I.B.Tauris, 1996.

Estruch, Joan. *La muerte de Stalin y la lucha por la sucesión.* Siglo XX, Historia Universal, tomo 27. Historia 16. Madrid. 1984.

Fawcett, Louise. *International Relations of the Middle East.* Oxford UP, New York, (chapters 12, 13, 14), 2005.

Feldman, Noah. *What We Owe Iraq, War and the Ethics of National Building.* Princeton UP and Oxford, New Jersey, 2004.

Felicitas Rojas Ulloa, Milushka. *Importancia del Derecho Comparado en el Siglo XXI.* Centro de Estudios de Adex. Universidad Nacional Federico Villareal. 2010.

Filippov, Mikhail. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions.* West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press, 2004.

Foster, Henry A. *The Making of Modern Iraq.* Willians & Norgate. Londres, 1936.

Frank I. Michelman. *Brennan's Constitutional Democracy.* Princeton UP and copyrighted, 2005.

Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man.* Simon & Schuster, New York, 1992.

García Marín, José María. *Teoría política y gobierno de la Monarquía Hispánica*. Madrid , 1998.

García Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado, Revista de occidente n 4. Madrid, 1957.

Garnham, David and Tesseler, Mark. *Democracy, War, and Peace in the Middle East*. Indiana U P, Bloomington and Indianapolis. 1995.

Garreton Merino, Manuel A. *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC, USA: University of North Carolina Press, 2003.

Garrido, Diego López, Masso Garrote, Marcos Fco. Y Pegoraro, Lucio. *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2000.

Gassān, ‘Aṭīya. “*al-Qānūn al- āsāsī al-‘Irāq ma’a ta’adīlātihī: al-dustūr al-‘Irāqī lisana 1925: nusūs and jalfīyā*”. Iraq. 1994.

Ghareeb, Edmund A. y Dougherty, Beth. *Historical Dictionary of Iraq*. Historical Dictionaries of Asia, Oceania, and the Middle East. Scarecrow Press, 2004.

Giménez López, Enrique. *Las Revoluciones*. Gran Historia Universal. Vol. III. Ediciones Najera, Madrid; 1987.

Gutiérrez de Terán, Ignacio, (Coordinador), *Iraq, invasión, ocupación y caos*. Editorial la Catarata, Madrid, 2006.

Gutiérrez de Terán, Ignacio y Álvarez-Ossorio, Ignacio (edi). Informe sobre las Revueltas Árabes. Túnez, Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria. Ediciones del Oriente y Mediterráneo. 2011.

González Martín, Nuria. *Sistemas jurídicos contemporáneos: nociones introductorias y familia jurídica romano-germánica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Colección Cultura Jurídica. IIJ-UNAM. 2010.

González-Varas Ibáñez, Santiago. *Presente, Pasado y Futuro del Derecho Comparado*. Reviste Chilena de Derecho, Vol. 26, N. 3. 1999.

Gordon, Philip. *Allies at War*. Blacklick, OH, USA: McGraw-Hill Companies. 2004.

Gövenz, Levent. *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries.* W.B. Simons Ed. Ankara University. 2002.

Griffin, Stephen M. *American Constitutionalism: From Theory to Politics.* Ewing, NJ, USA: Princeton University Press, 1996.

Habermas, J. 'Legitimation Problems in the Modern State', in W. Outhwaite, *The Habermas Reader* (Oxford, 1996).

Häberle, Peter. *Comparación constitucional y cultura de los modelos federales.* RedGE, n 8, julio-diciembre de 2007.

Hādī al-‘Akām, ‘Abd al-Amīr. *al-ḥarakat al-waṭanīya fī-l-Iraq 1921-1933.* Al-Adab, Nayaf al-Ashraf y la Universidad de Bagdad, 1975.

Haj, Samira. *The Making of Iraq, 1900-1963: Capital, Power, and Ideology.* SUNY series in the social and economic history of the Middle East. SUNY Press, 1997.

Al-Ḥakīm, Yūsuf. *sūriya wa-l-intidāb al-faransī.* Bayrūt : Dār al-Nahār li-l-Našr, cop. 1991. (Dikrayāt ; 4).

Hashim, Ahmed S. *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq.* Cornell University Press. 2006.

Hamoudi, Haider Ala. *Negotiating in Civil Conflict: Constitutional Construction and Imperfect Bargaining in Iraq.* Chicago UP, Nov. 2013.

Hanioğlu, M. Şükrü. *The Second Constitutional Period, 1908–1918.* Turkey in the Modern World. The Cambridge History of Turkey. 2008.

Hellegers, Dale M. *We, the Japanese People: World War II and the Origins of the Japanese Constitution.* Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 2001.

Hourani, Albert. *A History of the Arab Peoples.* Faber and Faber. London, 1992.

Ireland, Philip Willard. *Iraq. A Study in Political Development.* Jonathan Cape, Thirty Bedford Square. London, 1937.

Jankowski, James. *Nasser's Egypt, Arab Nationalism, and the United Arab Republic.* Lynne Rienner. Londres. 2002.

Jefferson, Thomas. Notes on Virginia, Cfr, en *Jefferson and Madison & The Making of the Constitution*. The University Press of Virginia, Virginia, USA, 2nd edición, 1988.

Jefferson, Thomas. “Carta a William Charles Jarvis en 1820.” H. A., Washington (ed). *The Writings of Thomas Jefferson*. New York, H.W. Derby. 1861.

Kamrava, Mehran. *The modern Middle East: a political history since the First World War*. Berkeley, Calif. University of California Press. 2011.

Khadduri, Majid. *Independent Iraq 1932-1958*. Second Edition. Oxford University Press. 1960.

Khalidi, Rashid. *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*, Beacon Press, 2004.

Kegley, Jr, Charles W. And **Wittkopf, Eugene R.** *American Foreign Policy, Pattern and Process*. St. Martin's Press, II ed, New York: 1982.

Kepel, Gilles. *Jihad. The Trail of Political Islam*. The Belknap Press of Harvard UP. Cambridge, Massachusetts. 2003.

Klare, Michael T. *Blood and Oil, How American's Thirst for Petrol is Killing Us*. Penguin, London, 2005.

Klein, Naomi. *The Shock Doctrine - 3* -. Picador (epub). N.Y. 2008.

Köechler, Hans. *The Iraq Crisis and the United Nations*. Power politics vs. International Law. I. P. O. Vienna. 2004.

Küng, Hans. *El Islam. Historia, presente, futuro*. Edit. Trotta. Madrid, 2006.

Knight, E. F. *Awakening of Turkey: The Turkish Revolution of 1908*. Oriental series, Vol. XXI, Boston, 1920. P, 141.

Krieger, David. “The War in Iraq as Illegal and Illegitimate”. In Thakur, Ramesh and Pal Singh Sidhu, Waheguru. (edit). *Iraqi Crisis and World Order* The United Nations University, 2006. Pags. 381-396.

Laqueur, Walter Z. *The Soviet Union and the Middle East*. Praeger. Place of Publication: New York. 1959.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 1997.

Lenczowski, George. *The Middle East in World Affairs*, 4th ed. (chapter VII) Cornell UP, London, 1980.

Longrigg, T. H. *Iraq, 1900 to 1950*. Oxford University Press. Londres-Nueva York-Toronto. 1953.

López Garrido, Diego; Masso Garrote, Marcos Francisco; et Pegoraro, Lucio. *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2000.

Ludwikowski, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Duke University Press, 1996..

Lukitz, Liora. *The Search for National Identity*. F. Cass. Place. Londres. 1995.

Lutsky, V. B. *Angliiskii i Amerikanskii Imperializm na Blizhnem Vostoke*. Moscu, 1948.

Lynch, Marc. *Voices of the New Arab Public. Iraq, Al Jazeera, and the Middle East Politics Today*. Columbia UP. 2006.

Macfie, A. L. *The End of the Ottoman Empire 1908-1923*. Turning points. Longman, Londres y Nueva York. 1998.

Mahbudani, Kishore. “The United Nations and the United States Partnership” in *Unilateralism & U. S. Foreign Policy, International Perspectives*. David M. Malone and Yuen Foong Khong ed. Lynne Rienner, London, 2003.

Mallāḥ, ‘Abd al-Ghanī. *Tārīkh al-ḥarakah al-dīmuqrāṭīyah al-‘Irāq*. al-mu‘assasāt al-‘arabīya lil-dirāsāt wa-al-nashr, la Universidad de Michigan. 1980.

Marlowe, John. *In Late Victorian, the Life of Sir Arnold Talbot Wilson*. Cresset P. Londres, 1967.

- Marr, Phebe.** *The Modern History of Iraq*. Westview Press. 3 edit. 2012.
- Martín Muñoz, Gema.** *El mundo arabe en busca de la excelencia democrática*. Universitat de Valencia. servei de publicacions, 2012.
- Martín Muñoz, Gema.** *Iraq. Un fracaso de Occidente (1920-2003)*. Tusquets. 2003.
- Martín Muñoz, Gema.** *El estado árabe: crisis de legitimidad y contestacion islámica*. Bellaterra, 1999.
- Mathew, G. J.** *Lectures on Immanuel Kant. "Eighteen Century European Philosophy."* Course Material. Faculty of philosophy. UC Davis, 1996. < <http://www-philosophy.ucdavis.edu/matthey/phi023/18THCENT.HTM>>.
- Matthews, Weldon C.** *Confronting an empire, constructing a nation: Arab nationalists and popular politics in mandate Palestine*. I.B.Tauris, 2006.
- Mattox, Henry E.** *A Chronology of United States—Iraqi Relations, 1920-2006*. Mc Farland & CO. 2008.
- Mayer, Elizabeth.** *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*. Westview press (San Francisco), and Pinter publisher (London). II ed. 1995.
- Mazeel, Muhammad Abed.** *Iraq Constitution: Petroleum Resources Legislation and International Policy*. Hamburg, disserta Verlag, 2010.r
- McCarthy, Justin.** *The Ottoman Peoples and the End of Empire*. Arnold & Oxford University Press, 2001.
- McDowall, David.** *A Modern History of the Kurds: Third Edition*. I. B. Tauris. Londres. 2007.
- Meir-Glitzenstein, Esther.** *Zionism. In an Arab Country. Jews in Iraq in the 1940s*. Routledge. Londres- New York.
- Moubayed, Sami.** *Syria and the USA. Washington relations with Damascus from Wilson to*

Eisenhower. I. B. Tauris. Londres y Nueva York, 2012.

Nafeez Mosaddeq, Ahmed. *Behind the War on Terror*. Western Secret Strategy and the Struggle for Iraq. New society Publisher. 2003.

Niblock, Tim. *"Pariah States" and Sanctions in the Middle East. Iraq, Libya, Sudan*. Lynne Rienner Publishers, 2001.

Nkrumah, Kwame. *El neocolonialismo última etapa del imperialismo*. Siglo XXI, México. 1966.

Al-Omar, Fuad. *Ḥawla al-siyāsa al-briṭānīya fī l-īrāq*. Bagdād, 1978.

O'Reilly, Marc J. *Unexceptional: America's Empire in the Persian Gulf, 1941-2007*. Lexington Books. 2008.

Ossorio, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Eliasta, Ed. 27°, Buenos Aires.

Pacheco Gómez, Máximo. Documentos Básicos. Tomo I. Tercera edición actualizada. Editorial jurídica de Chile. Agosto, 2000.

Paolo Parolin, Gianluca. *Citizenship in the Arab World: Kin, Religion and Nation-state*. Amsterdam University Press. 2007.

Parker, James. *Arabs: The Anglo-French Declaration and the Declaration to the Seven, The Emergence of the Jewish Problem 1878-1939*. Oxford University Press, 1946.

Parker, James G. *Lord Curzon, 1859-1925: A Bibliography*. Greenwood Pub Group. Nueva York. 1991.

Ritter, Scott. *Iraq Confidential: The Untold Story of America's Intelligence Conspiracy*. GBR: I. B. Tauris & Company, Limited, 2005. London.

Rashid Khalidi, Lisa Anderson, Muhammad Muslih, y Riva S. Simon. *The Origins of Arab Nationalism*. Colombia UP. New York, 1991.

- Rogan, Eugene.** *The Arabs. A History.* Basic Books. New York. 2011.
- Rogan, Eugene.** *Los Árabes. Del Imperio Otomano a la actualidad.* Crítica. 2010. Barcelona.
- Rogers, Paul.** *Iraq and the War on Terror: Twelve Months of Insurgency 2004/2005.* London, GBR: I. B. Tauris & Company, Limited, 2006.
- Rourke, John T.** *Taking Sides, clashing views in world politics.* McGraw-Hill/Dushkin, 11ed. Iowa, 2004.
- Rousseau, Jean. J.** *El contrato social, o principios del derecho político.* Madrid, Tecnos, 1992.
- Said. Edward W.** *From Oslo to Iraq and the Roadmap.* Bloomsbury. London, 2004.
- Said, Edward. W.** *Orientalism.* Vintage Books. A Division of Random House. New York. 1979. Arjonilla, Ortega, E. et al. 1997.
- Saleh Alkhalifa, Waleed, Zoila Combalía Solís, et ali.** *Iraq en la encrucijada.* 2011
- Salibi, Kamal.** *A House of Many Mansions. The History of Lebanon Reconsidered.* California UP. Los Angeles, 1988.
- Sands, Philippe.** *Lawless World. Making and Breaking Global Rules.* Penguin Books, 2006.
- Sardar, Ziauddin.** *Mecca. The Sacred City.* Bloomsbury, 2014.
- Sassoon, Joseph.** *Saddam Hussein's Ba'th Party. Inside an Authoritarian Regime.* Cambridge Univesity Press. 2012.
- Sawka, Richard.** *The Rise and Fall of the Soviet Union 1917-1991.* Routledge. Nueva York, 1999.
- Shatzmiller, Maya (Ed).** *Nationalism and Minority Identities in Islamic Societies.* Montreal, PQ, CAN: McGill-Queen's University Press, 2005.

Schumann, Christoph. *Liberal Thought in the Eastern Mediterranean. Late 19th Century until the 1960s.* Social, Economic and Political Studies of the Middle East and Asia. Brill. 2008.

Selvik, Kjetil and Stig, Stenslie. *Stability and Change in the Modern Middle East.* I.B. Tauris. 2011.

Silverfard, Daniel. *Britain's Informal Empire in the Middle East. A Case Study Iraq 1929-1941.* Oxford University Press. 1986.

Simon, Reeva S. Mattar, Philip, Bulliet, Richard W. *Encyclopedia of the Modern Middle East,* Volumen 2. Macmillan Reference USA 1996.

Simons, Geoff. *Future Iraq, US Policy in reshaping the Middle East.* Saqi books, London, 2003.

Sohrabi, Nader. *Historicizing Revolutions: Constitutional Revolutions in the Ottoman Empire, Iran, and Russia, 1905-1908.* The American Journal of Sociology, Vol. 100, No. 6 (May, 1995).

Sluglett, Peter. *Britain in Iraq: 1914-1932.* Londres, Ithaca Press, 1976.

Šams, Samīr. *sūrīat al-kubra. albulum and waqa'a. Ašarq al-amsaʿ.* 6 de Marzo de 2001. Beirut.

Toynbee, Arnold. J. *The Islamic World since the Peace Settlement.* Masterly survey of near Eastern and North Africa affairs. 1934.

Toynbee, Arnold J. *The Ottoman Empire's place in World History* (incluido en K. Karpas, *The Ottoman State and its place in History*, Leiden, 1974.

Tripp, Charles. *Historia de Iraq.* Cambridge university Press. Madrid, 2003.

Tucker, Spencer C. *The Encyclopedia of Middle East Wars: The United States in the Persian Gulf, Afghanistan, and Iraq Conflicts,* Volumen 1. ABC-Clio, LLC. 2010.

Ubicini, A. *El Tanzimat organización de la Turquía Actual en todos los aspectos: políticos, económicos, religioso, militar, literario, etc...* Imprenta Don José Trujillo, hijo. Madrid 1854.

Vanossi, Jorge Reinaldo. *¿Existe un derecho constitucional comparado?* Universidad de Belgrano, Argentina. Número 99-100. Julio-Diciembre. Año 1975.

Vergottini, Giuseppe de. (trad:Herrera, Claudia). *Derecho Constitucional Comparado.* Editorial Universidad S. R. L. 2005.

Viotti, Paul and Mark V. Kauppi. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. New York: Macmillan Publishing Company: 1999.

Villalón, Pedro Cruz. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Constitucionales. España, 1987.

Von Hippel, Karin. *Democracy by Force: U. S. Military Intervention in the Post-Cold War World*. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000.

Wehrey, Frederic et ali. *The Iraq Effect. The Middle East after the Iraq War*. Rand, 2010.

West, Bing. *No True Glory: A Frontline Account of the Battle for Fallujah*. Westminster, MD, USA: Bantam Books, 2005.

Williams, Andy. *UK government and Politics*. Harcourt Heinemann. 2nd ed. Oxford, 1998.

Willian H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston. Little Brown. 1964.

Wilson, A. T. *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties: A Personal and Historical Record*, Londres, 1931.

Yazbeck, Yvonne Haddad, y Stowasser, Barbara Freyer (edit). *Islamic law and the challenges of modernity*. AltaMira Press. 2004.

Kāẓim, ‘Abd Allāh. *Taṭawwūr al-bilāṭ al-malakī al-‘irāqī*, 1933-1939. Maktabat al-Rā’id al-‘ilmīya. ‘Ammān. 2007.

Academic Articles, Reports and Other Electronic Sources.

Al-‘Abīdī, ‘Abd as-Sitār. “Iḥtiṭāt al-ba‘aṭ bi-l-‘irāq watawāṣīlu.” *Aljazeera*. 5/3/2010
<<http://www.aljazeera.net/news/pages/01a72644-bc82-49ec-b743-8c0921cbe402>>.

‘Abd al-Ganī, Mu‘atamad. “Tuḍāribu al-ānbā‘ ḥaūla ḥakam al-maḥkama al-īttiḥādīya liṣaliḥi al-Maliki.” *Dut Misr*. 11 de agosto de 2014. <<http://dotmsr.com/ar/1001/1/50747/>> , (11/09/2014).

Abdo, Geneive. “Mideast Crisis Resurrects Old Hostilities: Iran’s Anti–U.S. Fete Turns against Israel.” *IHT.com*. November 2004.
<<http://www.ihl.com/articles/2000/11/04/iran.2.t.php>>.

Abdul-Zahra, Qassim. “Iraq forms panel on constitution changes.” *The Kurdish Globe* Lunes, 25 de septiembre de 2006, 08:30 GMT. <<http://kurdishglobe.net/display-article.html?id=5956954B6FFFA71A3BBCB2EF686A01CA>>.

Abedin, Mahan. “Doswsier: Lakhdar Brahimi.” *Middle East Intelligence Bulletin*. Vol. 6, N° 6-7. June-July 2004. < http://www.meib.org/articles/0407_iraqd.htm>.

Ackerman, Spencer. “Kerry slaps down Maliki after he accuses Iraqi president of violating constitution.” *The Guardian*. 11 de agosto de 2014.
<<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/11/us-iraqi-maliki-accuses-president>>.

Adil, Salam y Hawazin, Abbas. “dalīl al-mudawanāt al-‘irāqiya.” *Iraq Blog Count*.
<<http://iraqblogcount.blogspot.com/>>.

Aguessim el Ghazouani, Abdellatif. *Traducción Jurídico-Administrativa e Inmigración*. Propuesta de Traducción de Árabe de la Ley de Extranjería en Vigor. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Diciembre de 2004.

Ahmad, Tha’ir. “Constitution Amendment Committee Formed.” *Niqash.org*. September, 2006. <<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=273&id=1520>>.

Al-Ahram:

“‘Ilān waqifu ītlāq an-nār baīna yaīs al-mahdī wa-l-qawāt al-āmrīkīya fī an-najaf.” *Al-Ahram*. 14 de agosto de 2004. <<http://www.ahram.org.eg/Archive/2004/8/14/Wor11.htm>>.

Alexander, Caroline. “Iraqi Constitution Approved by 79 Percent of Voters (Update4).” *Bloomberg.com*. October 25th, 2005.
<<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000087&sid=amqz7dZlEx3w&refer=to>>

p_world_news>.

‘Alī dāūd, Hussaīn. “Al-sa ‘idī ‘alī jaṭāas-sīstānī yarfuḍu liqa‘ as-siyasiyīn wa al-ānbār tasta‘idu li fataḥa saḥāt yaddīa li-l-‘ītiṣām.” *Al-Hayat*. 21 de enero de 2013.
<<http://www.alhayat.com/OpinionsDetails/474850>>.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. “Necesidad de mejorar la organización de los congresos internacionales de derecho comparado.” *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*. N. 60. Septiembre-Diciembre de 1967.

Alden, Edward; Sevastopulo, Demetri y Khalaf, Roula. “Bush urges compromise over Iraq constitution.” *Financial Times*. Last updated: August 26, 2005 11:58 pm.
<<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8667144e-1668-11da-8081-00000e2511c8.html#axzz2TSrkdgKH>>.

Alkadiri, Raad and Toensing, Chris. “The Iraqi Governing Council's Sectarian Hue.” *Middle East Report Online*. August 20th, 2003.
<<http://www.merip.org/mero/mero082003.html>>.

Almasmari, Hakim. “US makes a drone attack a day in Yemen.” *The National*. June 15, 2011. <<http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/us-makes-a-drone-attack-a-day-in-yemen>>.

Almusaria TV:

“Maliki appoints new head for Supreme Iraqi Criminal Tribunal.” *Alsumaria TV*. April 22, 2011. <<http://www.alsumaria.tv/news/40939/maliki-appoints-new-head-for-supreme-ira>>.

Allam, Hannah. “Iraq’s Highest-Ranking Sunni Muslim Arab Criticizes Constitution.” Published by Knight Ridder. August 30th, 2005. *Commondreams.org News Center*.
<<http://www.commondreams.org/headlines05/0830-01.htm>>.

Amnesty International:

“Unjust and Unfair: the death penalty in Iraq.” *AI*. April, 2007.
<<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/014/2007/en/dom-MDE140142007en.pdf>>.

“Flaws in the first trial before the Supreme Iraqi Criminal Tribunal should not be repeated.” *AI*. August, 18th, 2006.

<<http://archive.amnesty.org/library/Index/ENGMDE140312006?open&of=ENG-2D4>>.

“United States of America beyond the Law.” Report of 13th December, 2002, <www.web.amnesty.org/library/index/engamr511842002>.

“Unjust and Unfair: the death penalty in Iraq.” *AI*. April, 2007.

<<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/014/2007/en/dom-MDE140142007en.pdf>>.

“Iraq: Amnesty International deplores the removal of a key human rights provision from the final draft.” *AI. Australia*. September, 2005.

<http://action.amnesty.org.au/index.php/news/comments/iraq_amnesty_international_deplores_the_removal_of_a_key_human_rights_provi/>.

Anguita, Julio. “Hablemos de 'La Pepa' con Rigor.” *Público.es*. Madrid el 19/03/2012.

<<http://www.publico.es/espana/426459/hablemos-de-la-pepa-con-rigor>>.

Arab News:

“Iraq's Supreme Court ratifies election results.” *Arab News*. Tuesday 1 June 2010. Publicado en Arab News Wednesday, 22 May 2013. <<http://www.arabnews.com/node/346593>>.

Al-Arabiya.

“U.S., Iraq move to strengthen trade ties.” *al-Arabiya*. 7 de marzo de 2013.

<<http://english.alarabiya.net/en/business/2013/03/07/U-S-Iraq-move-to-strengthen-trade-ties.html>>

“U.S. companies and Kurds: the biggest gainers in Iraq.” *al-Arabiya*. 15 de marzo de 2013.

“Aālāf al-mutazāhirīn yaḥtašidūn qarḇ al-mintāqa ‘al-jadra” fī bagdād lil-mutālība al-īslāḥ an-nizām.” *Al-Arabiya*. 25 de febrero de 2011.

<<http://www.alarabiya.net/articles/2011/02/25/139165.html>>.

Arango, Tim and Schmidt, Michael S. “Last Convoy of American Troops Leaves Iraq.” *NY Times*, December 18, 2011.

<http://www.nytimes.com/2011/12/19/world/middleeast/last-convoy-of-american-troops-leaves-iraq.html?pagewanted=all&_r=0>.

Arato, Andrew. “Sistani vs. Bush: Constitutional Politics in Iraq.” *Constellations* V. 11, N^o, 2. 2004. Pp, 4-5. < <http://www.constellationsjournal.org/Arato-Sistani.pdf>>.

Armanios, Febe. “Islam: Sunnis and Shiites.” *CRS*. February, 2005
<<http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-6025:1>>.

Asharq al-Awsat:

“za’īm munaẓama badir: āmrīkā ta‘arqilu taškīl al-ḥukūma al-‘irāqīya al-yadīda bi iṣrārahā ‘alā alāwī wa al-mālikī.” *Aṣ-ṣarq al-awsat*. 1 de agosto 2010.

<<http://www.aawsat.com/details.asp?issueno=11700&article=580571#.UZ7I5L8e6AQ>>.

“Milišīā aṣ-Ṣadir tajūḍ ma‘araka ‘anīfa ḍud al-qūwāt al-āmīkīya fī al-nayaf wa ta ‘alanu “al-yihād” ḍud al-qūwāt al-brīṭānīya fī al-Baṣra.” *Aṣ-ṣarq al-Awsat*. 6 de agosto de 2004.

<<http://classic.aawsat.com/details.asp?article=248763&issueno=9383#.VBNJi2RDtrV>>.

Ashawi, Khalil. “Syria's death toll now exceeds 140,000: activist group.” *Reuters*, Beirut. El 15 de febrero de 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/02/15/us-syria-crisis-toll-idUSBREA1E0HS20140215>>.

Ashton, Adam. “Maliki remains defiant as Iraq’s Shiite bloc nominates new leader.” *Merced Sun-Star*. 10 de agosto de 2014.

<<http://www.mercedsunstar.com/2014/08/10/3789485/us-strikes-continue-against-islamic.html>>.

As-Sarī, Riād. “Āī daūr yu‘alibuhu as-sayīd as-sistānī?” *An-niqash*. 07.05.2008.

<<http://www.niqash.org/articles/?id=2202&lang=ar>>.

Asser, Martin. “Profile: Ibrāhīm al-Ja‘afarī.” *BBC*. April, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4268143.stm>.

Associated Press AP:

“Leader of Iraq's Governing Council Assassinated in Car Bomb Attack.” Associated Press. May, 2004. <<http://www.commondreams.org/headlines04/0517-03.htm>>.

Al-Bab.org:

“Iraq accepts resolution 1441.” Letter from the Iraqi government to the United Nations, dated 13 November 2002, accepting Security Council resolution 1441 on the return of weapons inspectors. *Albab.com*. <<http://www.albab.com/arab/docs/iraq/iraq2002a.htm>>.

Al-Baghdadiya:

“Alālāf min ātibā’ at-tiyyār aṣ-ṣadarī yunaẓimūn īstiarādān ‘askariyyān fī Bagdād wa ‘adada min al-muhāfaẓāt.” *Al-Baghdadiya*. 21 de junio de 2014.
<<http://www.albaghdadia.com/index.php/iraqnews/item/30660-2014-06-21-09-22-14>>.

Baker, Anne. “Egypt referendum backs constitutional reform.” *ABC News*. 21 de Marzo de 2011. <<http://www.abc.net.au/news/2011-03-21/egypt-referendum-backs-constitutional-reform/2648424>> .

Baker, Peter and Tyson, Ann Scott. “Bush, Maliki Sign Pact on Iraq’ Future.” *The Washington post*. November 27, 2007. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/26/AR2007112600649.html>>.

Bakovic, Danilo. “Brief guide to Iraq General Elections December 2005.” *IRI*.
<http://lugar.senate.gov/iraq/pdf/Iraq_Elections_Info.pdf>.

Barrett, Roby. “Intervention in Iraq, 1958-1959.” The Middle East Institute. N 11. April, 2008.

Basri, Meer. “Prominent Iraqi Jews of Recent Times.” *The Scribe*. N 76. Primavera, 2003.
<<http://www.dangoor.com/issue76/articles/76060.htm>>.

Bassiouni, M Cherif. *A compilation of Iraqi constitutions and comparative studies of international human rights standards*. International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law, Chicago. 2005.

Bay, Austin. "The Quiet War Against Muqtada Sadr." *Strategy Page*. April, 2006.

<http://www.strategypage.com/on_point/2006412.aspx>.

Al-Bayati, Zeid. "The Referendum on Iraq's Constitution." *CAABU*. October, 2005.

<http://www.caabu.org/resources/iraq_factsheets/referendum_iraq/>.

Beach, Alastair. "The Cairo coup: Egypt's leader Mohamed Morsi in custody after being ousted by army." *The Independent*. El 4 de Julio de 2013.

<<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/the-cairo-coup-egypts-leader-mohamed-morsi-in-custody-after-being-ousted-by-army-8686282.html>>.

Beehner, Lionel. "Iraq: militia groups." Council on Foreign Relations. June, 2005.

<<http://www.cfr.org/publication/8175/#1>>.

Bellaciao.org:

"Massive 'End of the Occupation' protest in Baghdad Dwarf the Saddam 'Toppled' rally potos." *Bellaciao.org*. Saturday 9, 2005. <http://bellaciao.org/en/article.php3?id_article=5723>.

Ben-Aharon, Yossi. "Negotiating with Syria: A First-Hand Account." *MERLA*. Vol, 4.

Nº, 2. June 2000. <<http://meria.idc.ac.il/journal/2000/issue2/jv4n2a1.html>>.

Benedikter, Thomas. "Territorial Autonomy as a Means for Minority Protection and Conflict Solution in the European Experience – an Overview and Schematic Comparison." Society for Threatened Peoples. Bolzano/Bozen, 19th, June, 2006.

<<http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>>.

Bennis, Phyllis. "The Iraqi Constitution: A Referendum for disaster." Institute for Policy Studies. *IPS*. October 2005. <http://www.truthout.org/docs_2005/101605X.shtml>.

Benoit, Kenneth. "Models of Electoral System Change." Elsevier and Electoral Studies. 2004. <http://www.kenbenoit.net/pdfs/benoit_MES.pdf>.

Bernal Pulido, Carlos. "Links between Constitutional Law and Political Control: The Case of Colombia." *This Century Review*. 2006-2007.

<http://www.thiscenturyreview.com/article.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=17&tx_ttnews%5BbackPid%5D=17&cHash=198acf0545>.

Billingsley, Anthony. “Writing Constitutions in the Wake of the Arab Spring. The Challenge of Consolidating Democracy.” *Foreign Affairs*. 30 de noviembre, 2011. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/136699/anthony-billingsley/writing-constitutions-in-the-wake-of-the-arab-spring>>. 2004.<<http://www.nytimes.com/2004/01/04/international/asia/04CND-AFGH.html>> .

Botman, Selma. “Egypt From Independence to Revolution, 1919–1952.” Contemporary Issues in the Middle East Syracuse, N.Y.: *Syracuse University Press*, 1991.

Brandstetter, Robert H. and Fontan, Victoria. “Monitoring and Evaluating Performance Program, Phase II. Final Report for Political Process Assistance Review.” (*USAID*). December 13th, 2005. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACH531.pdf>.

Branford, Becky. “Iraq's political system under fire.” *BBC New*. April, 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4359559.stm>.

British Broadcasting Corporation BBC:

“US strikes Islamic State militants at Iraq's Haditha dam.” *BBC Middle East*. 7 de septiembre de 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29098791>>.

“Egypt referendum: '98% back new constitution.” Enero 19 de 2014. BBC <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25796110>>.

“Bittersweet memories of life in Iraq during invasión.” *BBC New Middle East*. 30 August 2010 Last updated at 11:07 GMT. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11128747>>.

“Iraq will ask US troops to stay post-2011, says Panetta.” *BBC New Middle East*. 10 June 2011 Last updated at 04:25 GMT. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13722786>>.

“Egypt state of emergency lifted after 31 years.” *BBC news Middle East*. 31 de mayo de 2012, última actualización a las 19:07. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18283635>>.

“Siria: referendo constitucional en medio de disturbios.” *Redacción BBC Mundo*. 26 de febrero 2012.

<http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120225_siria_referendo_disturbios_en.shtml>.

“Iraq election: Iyad Allawi's bloc wins most seats.” *BBC news Middle East*. Friday, 26 March 2010. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/8590017.stm>.

“Iraq’s Sunnis Reject Constitution.” *BBC News*. August, 2008.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4192122.stm>.

“Sadr ministers quit Iraqi cabinet.” *BBC News*, April 2007.

“Iraq Oil Bill Sent to Parliament.” *BBC News*. May, 2007.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6616015.stm>.

“Kofi Annan Interview: Text.” *BBC News*, Special Report. December 2006.

<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/6205056.stm>>.

“Iraqi PM rejects calls to resign.” *BBC News*. April, 2006.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4878190.stm>.

“Iraq shuts down borders for poll.” *BBC News*. January 2005.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4217927.stm>.

“World leaders praise Iraqi poll.” *BBC News*. January, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4220551.stm>.

“Kirkuk: Iraq's incendiary city. Iraq's political and ethnic rivalries have long converged on Kirkuk, the northern city that commands the country's biggest oilfields.” *BBC News*. 16 de marzo de 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2871775.stm>.

“George W. Full text: Bush's Iraq speech.” *BBC News*. 29 de junio, 2005.

<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4632495.stm>>

“Iraq constitution: your views.” *BBC News*. 10th October, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/4335472.stm>.

“Q&A: Iraq Referendum.” *BBC News*. October 15th, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4337200.stm>.

“Iraqi Shias massacred on holy day.” *BBC News Middle East*. March 2nd, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/3524589.stm>.

“Iraqis agree on new constitution.” *BBC News*. March 8th, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3541875.stm>.

“Baghdad blast kills Iraq leader.” *BBC News*. May, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3720161.stm>.

“Ayatollah Sistani in Quotes.” *BBC News*. August 27th, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/low/middle_east/3604810.stm>.

“Iraq War Illegal says Annan.” *BBC News*, September, 2004.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm>.

“Baghdad descends into chaos.” *BBC News*. April 2003.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/2938535.stm>

“Prized Iraqi annals 'lost in blaze'.” *BBC News*. Lunes 14 de abril, 2003.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2948021.stm>

“UN decision day on Iraq.” *BBC News*. March, 17th, 2003.

<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/2855817.stm>.

“Bush declares victory in Iraq.” *BBC News*. May 2nd, 2003.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2989459.stm>.

“Ahmad Al-Jalabī.” *BBC News*. October 3rd, 2002.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/not_in_website/syndication/monitoring/media_reports/2291649.stm>.

“Q&A: What is loya jirga.” *BBC News*. July, 2002.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1782079.stm>.

“1960: Scores die in Sharpeville shoot-out.” 21 March 1960. *BBC News*.

<http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/21/newsid_2653000/2653405.stm>.

Brody, Reed. “The Road to Abu Ghraib.” June, 2005. *HRW*–Report

<<http://www.hrw.org/reports/2004/usa0604/usa0604.pdf>>.

Brown, Nathan J. “Post-Election Iraq.” Facing the Constitutional Challenge. *The Carnegie Endowment for Peace*. Washington DC. February 2005.

Brown, Nathan J. “Iraq’s Constitutional Process Plunges Ahead.” *The Carnegie Endowment*. July, 2005. P, 3. <<http://www.carnegieendowment.org/files/PO19Brown.pdf>>.

Burke, Arleigh A. “Iraq’s Evolving Insurgency: The Nature of Attacks and Patterns and Cycles in the Conflict.” *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. Febrero, 2006.

Burns, John F. Y Gettleman, Jeffrey. “Blasts at Shiite Ceremonies in Iraq Kill More Than 140.” *The New York times Archive*. 2 de marzo de 2004.

<<http://www.nytimes.com/2004/03/02/international/middleeast/02CND-IRAQ.html>>.

Bush, George W. “The National Security Strategy of the United States of American.” The White House. September 2002. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>.

Bush, George W. “A transcript of George Bush's war ultimatum speech from the Cross Hall in the White House.” *The Guardian*. Monday 17 March 2003 21.22 EST.

<<http://www.theguardian.com/world/2003/mar/18/usa.iraq>>.

Bush, George W. “The Struggle for Democracy in Iraq: Speech to the World Affairs Council Philadelphia, Pennsylvania.” *The president Rethoric.com*. December 12th, 2005.

<<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/12.12.05.html>>.

Buzāna, Muḥammad. “Al-‘Irāq ba‘īn wilāya yadīda li-l-mālikī wabadīl mafqūd.” *Al-Hurra*. 23-05-2013. <<http://www.alhurra.com/content/iraq-who-succeeds-maliki/224091.html>>.

Byman, Daniel. “Why Drones Work. The Case for Washington’s Weapon of Choice.” *Council of Foreign Affairs*. Julio-agosto, 2013. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139453/daniel-byman/why-drones-work>>.

Cable News Network CNN:

“U.S. offers aid to Abbas-led Palestinian government.” *CNN.com*. 17th, June 2007. <<http://www.cnn.com/2007/WORLD/meast/06/18/palestinian.cabinet/index.html>>.

“Iraq constitution deadline extended. National assembly allows extra week for further negotiations.” *CNN.com*. August 16th, 2005. <<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/08/15/iraq.main/index.html>>.

“Interview with Former Presidents Bush and Clinton; Adnan Pachachi; and Jalal Talabani.” *CNN late edition with Wolf Blitzer*. Transcript. April 2005. <<http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/0502/20/le.01.html>>.

“Shiite alliance wins plurality in Iraq.” *CNN.com*. February, 2005. <<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/02/13/iraq.main/index.html>>.

“Deadliest day for U.S. in Iraq war.” *CNN.com*. January, 2005. <<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/01/26/iraq.main/>>.

“Sporadic violence doesn't deter Iraqi voters.” *CNN.com*. January, 2005. <<http://www.cnn.com/2005/WORLD/meast/01/30/iraq.main/>>.

“Official: U.S. calls off search for Iraqi WMDs.” *CNN.com*. January 12, 2005. <<http://www.cnn.com/2005/US/01/12/wmd.search/>>.

“Report: No WMD Stockpiles in Iraq.” *CNN.com*. October 7th, 2004.
<<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/06/iraq.wmd.report/>>.

“Members of the Iraqi Interim Government.” *CNN.com*. June, 2004.
<<http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/06/01/cabinet.list/>>.

“Bush: 'Leave Iraq within 48 hours'.” *CNN.com*. Monday, March 17, 2003 Posted: 9:34 PM EST (0234 GMT).
<<http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/17/sprj.irq.bush.transcrip>>.

Carlstrom, Gregg. “Deep divisions over Egypt's referéndum.” *Al-Jazeera English*. 18 March, 2011. <<http://english.aljazeera.net/indepth/spotlight/anger-in-egypt/2011/03/20113159273349129.html>>.

Carlstrom, Gregg. “Nouri al-Maliki's 'detention squad' Reports show US worried that Iraqi prime minister uses his political power to crack down on rivals.” *Al-Jazeera English*. Last Modified, 24 Oct 2010.
<<http://english.aljazeera.net/secretiraqfiles/2010/10/201010237530782302.html>>.

Cembrero, Ignacio. “Túnez aprueba la Constitución más avanzada del mundo árabe-musulmán.” *El país*. 24 de enero de 2014.
<http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/24/actualidad/1390559019_492853.html>.

Cembrero, Ignacio. “La Constitución de Mohamed VI logra un apoyo masivo. El 98% de los votantes respaldan las reformas del rey de Marruecos, que cede poder al Gobierno.” *El País*. Feb 7, 2011.<http://www.elpais.com/articulo/internacional/Constitucion/Mohamed/VI/logra/apoyo/masivo/elpeuint/20110701elpeuint_2/Tes>.

Chapi Metz, Helen. “Iraq, a Country Study.” *Blackmask online*, 2002.
<<http://www.blackmask.com>>.

Choudhury, Farhan. “Mystery behind the 1975 National emergency.” *Detective Update.com*. 12 de agosto de 2013. <<http://www.detectiveupdate.com/advocate/a-black-day-in-the-history-of-indian-democracy/>>.

Chua, Amy and Rubinfeld, Jed. "Ethnic Division in Iraq"--A Commentary by Profs. Amy Chua and Jed Rubinfeld. *Yale Law School*. June, 2004.
<<http://www.law.yale.edu/news/2478.htm>>.

Chuck, Mason. "U.S.-Iraq Withdrawal/Status of Forces Agreement: Issues for Congressional Oversight Legislative Attorney." *Congressional Research Service*. Julio 13 del 2009. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40011.pdf>>.

Chulov, Martin; Harding, Luke y Roberts, Dan. "Nouri al-Maliki forced from post as Iraq's political turmoil deepens." *The Guardian*. 11 de agosto de 2014.
<<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/11/nouri-al-maliki-iraq-forced-out-prime-minister>>. 10 de septiembre de 2014).

Chulov, Martin; Borger, Julian; Roberts, Dan y Ackerman, Spencer. "US forces bomb Isis militant positions in northern Iraq." *The Guardian*, 8 de agosto de 2014.
<<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/08/us-iraq-air-strikes-isis-irbil>>, (20 de agosto de 2014).

Chulov, Martin. "Syria claims 90% of voters backed reforms in referendum. EU announces fresh sanctions against Assad regime leaders as 124 people are reportedly killed in fresh round of violence." *The guardian*. El 27 de febrero de 2013.
<<http://www.theguardian.com/world/2012/feb/27/syria-bashar-al-assad>>.

Churchill, Rogers, Platt. "The Anglo-Russian Convention of 1907." *The Torch press*. Iowa, 1939.

Clawson, Patrick. "Iraq for the Iraqis: How and When." *Middle East Quarterly*. Vol. XI, N°2, Spring 2004. <<http://www.meforum.org/article/601>>.

Cochrane, Marisa. "The Battle for Basra." Iraq Report 9, *Institute for the Study of War*, June 23, 2008. <<http://www.understandingwar.org/region/southern-iraq>>.

Cogan, James. " 'De-Baathitication' Laws modified by Iraq's parliament." *World Socialist Web Site*. January, 17th, 2008. <<http://www.wsws.org/articles/2008/jan2008/iraq-j17.shtml#top>>.

Coker, Margaret. “Upset Vote Reshapes Iraq. Scramble Is On to Form a Ruling Coalition as Minority Sunnis Take First Place”. *The Wall Street Journal*. March 26, 2010.
<<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703416204575145952052909276.html>>.

Columbia Broadcasting System CBS:

“Iraq President Calls for Election Recount.” *CBS News*. AP/ March 21, 2010, 1:34 PM.
<http://www.cbsnews.com/2100-202_162-6319989.html>.

“Sunni Constitution Member Slain. Mijbil Issa Gunned Down, Along With His Advisor, In Baghdad” *CBS News*. July, 2005.
<http://www.cbsnews.com/stories/2005/07/20/iraq/main710236_page2.sht>.

La Constitución española. Cronología constitucional: Año 1978. Congreso de los Diputados. 2003.<<http://www.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1978>> .

La Constitución política de la monarquía española y Promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812. Pág. 1.Texto integró publicado en Cádiz 2012. Constitución de 1812.
<<http://www.cadiz2012.es/constitucion.asp>>.

The Constitution of India. Kamala Book Depot ltd., 15 collage square, Calcuta. 1923.

The Constitution of the Kingdom of Iraq (1925). Traducción al inglés del texto original aprobado por el Ministerio de Justicia y publicado por la Gazette del Gobierno de Iraq el 12 de agosto de 1928 y más tarde publicado en Londres. British and Foreign State Papers. Part I. Vol. CXXIII, Londres, 1931.

The Constitution of Iraq (2005), (Final Draft). This is the official name of the constitutional text I am using in the English section and it is the official translation from the Arabic -presented to voter during referendum on October, 2005- by the United Nation’s Office for Constitutional Support. Source: “The Iraq Constitution: past and present.” *The Iraqi foundation.org*.
<<http://www.iraqfoundation.org/projects/constitution/constitutionindex.htm>>.

The Constitution of Iraq (1958) –Interim– *Middle East Constitutional Forum*. 27/07/1958.

<<http://www.iraqild.org/LoadLawBook.aspx?SP=REF&SC=060520065141757&Year=1958&PageNum=1>>.

La Constitución de Túnez. Promulgada el 26 de abril de 1861 (versión árabe). *Middle East Constitutional Forum* <<http://www.righttononviolence.org/mecf/26041861-new-constitutional-document-1861-constitution-tunisia/>>.

Commission to the Council and the European Parliament Official document.

Brussels 01/10/03. COM (2003) 575: “Communication from the Madrid Conference on Reconstruction in Iraq.” 24 October, 2003.

<http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/intro/com03_575en.pdf>.

Corray, Mark. “Constitution Means More than Just Having a Constitution.”

Ourcivilisation.com <<http://www.ourcivilisation.com/cooray/btof/chap171.htm>>.

Cosar, Nevin y Demirci, Sevtap. “The Mosul Question and the Kurdish Republic:

Before and After the Frontier Treaty, 1926.” *The Turkish Year Book*. Vol XXXV. 2004.

<<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/44/676/8604.pdf>>.

Council of Foreign Relations. “Iraq: Madrid Donor Conference.” October, 2004.

<<http://www.cfr.org/publication/7682/>>.

Claude, Patrice. “Iyād ‘Allāwī: The CIA's Main Man in Baghdad.” *Guardian Weekly (UK)*,

July 2004. Posted on Mindfully.org. <<http://www.mindfully.org/Reform/2004/Allawi-CIA-Baghdad23jul04.htm>>.

Clawson, Patrick. “Iraq for the Iraqis: How and When.” *Middle East Quarterly*. Vol. XI,

Nº2, Spring 2004. <<http://www.meforum.org/article/601>>.

Crampton, Thomas. “Iraq Official Warns on Fast Economic Shift.” *International Herald Tribune* (Paris), October 14, 2003.

Daniel, Trenton. “Iraq's final election results secure victory for Maliki.” *McClatchy*

Newspapers. Thu, Feb. 19, 2009. last updated: February 19, 2009 06:25:34 PM.

<<http://www.mcclatchydc.com/2009/02/19/v-print/62512/iraqs-final-election-results->

secure.html>.

Dann, Philipp & Al-Ali, Zaid. “The Internationalized Pouvoir Constituant. Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor.” In: *Max Planck Yearbook of UN Law*, Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006.

The Daily Star:

“Human Rights Watch Says Iraq war crimes tribunal flawed.” *Reuters*, Baghdad. The Daily Star Archive. Vol. 5 Num 203.

<<http://archive.thedailystar.net/2004/12/18/d4121801088.htm>>.

Darwīš, Ībrāhīm. Ūbāmā yatajalā ‘an al-Mālikī wa Bāīden yuwaqifu mukālamātihi... wa rayul Wāšington alyadīd fī Bagdād hwa al-‘Abādī.” *Al-Quds al-‘Arabī*. 12 de Agosto de 2014. <<http://www.alquds.co.uk/?p=206041>>, (25 de agosto de 2014).

Davis, Eric. “The Iraq crisis: will the US try to remove Nuri al-Maliki?” *The New Middle East (blog)*. Lunes 6 de mayo de 2013. <<http://new-middle-east.blogspot.com/2013/05/the-iraq-crisis-will-us-try-to-remove.html>>.

Dawisha, Adeed. “Democratic Attitudes and Practices in Iraq, 1921-1958.” *Middle East Journal*, Vol. 59, No. 1 (Winter, 2005).

Deen, Thalif. “Iraqi Women May Lose Basic Rights Under New Constitution.” *Inter Press Service and Common Dreams.org*. July, 2005.

<<http://www.commondreams.org/headlines05/0723-06.htm>>.

Deringil, Selim. “The Struggle against Shiism in Hamidian Iraq: A Study in Ottoman Counter-propaganda.” *Die Welt des Islams*, New Series, Bd. 30, Nr. 1/4 (1990). Brill. (<http://www.jstor.org/stable/1571045>).

DeYoung, Karen. “U.S. Sped Bremer to Iraq Post.” *Washington Post*. March 24, 2003.

<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/27/AR2006092701475.html>>.

Diamond, Larry. “What Went Wrong in Iraq.” *Foreign Affairs*. September-October 2004.
<<http://www.foreignaffairs.org/20040901faessay83505-p10/larry-diamond/what-went-wrong-in-iraq.html>>.

Dobson, William J. “Is this the Fourth Wave of democracy?” *The Washington Post*.
03/22/2011. http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/post/is-this-the-fourth-wave-of-democracy/2011/03/22/ABKBatDB_blog.html
<http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120225_siria_referendo_disturbios_en.shtml>.

Docena, Herbert. “Iraq’s Neoliberal Constitution.” *Foreign Policy in Focus (FPI)*. September, 2005.
< <http://www.fpif.org/fpiftxt/492>>.

Donnelly, Jack. “State Sovereignty and Human Rights”. Unpublished- Graduate School
of International Studies University of Denver. September 2006.
<<http://mysite.du.edu/~jdonnell/papers/hrsov%20v4a.htm>>.

Donnelly, Thomas. “The Underpinnings of the Bush Doctrine”. February, 2003.
<www.aei.org/publications/pubID.15845/pub_detail.asp>.

Draft Constitution of Kurdistan Region – Iraq. Kurdistan Parliament – Iraq. Approved by
Kurdistan Parliament – Iraq. On the 24th of June 2009.

Dreyfuss, Robert. “Maliki, Bush Trample Iraq’s Democracy”. *The Huffington*. December 21st, 2007.
<http://www.huffingtonpost.com/bob-dreyfuss/maliki-bush-trample-iraq_b_77903.html>.

Duelfer, Charles. “Comprehensive Report: DCI Special Advisor Report on Iraq's WMD”.
CIA. September, 2004. <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports1/iraq_wmd_2004/index.html>.

Duffy, Michael. “Covenant of the League of Nations, 1919-24.” *First World War Online*
Archive. Última actualización el 22 de agosto de 2009.
<www.firstworldwar.com/source/leagueofnations.htm>.

Dustūr yumhūriya al‘Irāq. September 18, 2005. *WIPO*.
<<http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=10027>>

The Economist:

“Iraq's constitutional troubles. Iraq Cursed by crime and numbers. Iraq's constitutional troubles. Sectarianism is making planning a constitution that much harder.” *The Economist*, Bagdad, 25 de septiembre de 2003. <<http://www.economist.com/node/2092726>>.

Ehrlich, Sarah. “Farhud memories: Baghdad's 1941 slaughter of the Jews.” *BBC News*. June 1, 2011. Last updated at 17:13. <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13610702>>.

Encyclopedia Britannica:

“Iraq until the 1958 revolution, British Occupation and the mandatory regime”. *E.B.* <<http://www.britannica.com/eb/article-22902/Iraq>>.

“Anglo-Egyptian Treaty.” Encyclopædia Britannica. *Encyclopædia Britannica Online*. Encyclopædia Britannica Inc., 2012. Web. 08 Mar. 2012. <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/25031/Anglo-Egyptian-Treaty>>.

Espinosa, Javier. “Maliki apuntala su poder y asume los principales ministerios de seguridad.” *El Mundo*. Lunes 20/12/2010. <<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/20/internacional/1292864712.html>>.

The Estimate.org:

“Iraq's new Governing Council: A profile.” *The Estimate*, Volume XV, nº 14th, July 2003. <<http://www.theestimate.com/public/071103.html>>.

European Union:

“European Parliament adopts final report deploring passivity from some member states”. Parliament's Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for illegal activities (TDIP).” *Justice and home affairs*. 2007. <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-3030-043-02-07-902-20070209IPR02947-12-02-2007-2007-true/default_en.htm>.

European Union Commission External Relations. “EU-Iraq: Commission Support for a New Constitution.” Document IP/05/962. Brussels. July, 2005.

<http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/news/ip05_962.htm>.

Eppel, Michael. “The Elite, the Effendiyya, and the Growth of Nationalism and Pan-Arabism in Hashemite Iraq, 1921-1958.” *International Journal of Middle East Studies*, Vol 30, No 2. Cambridge University Press. Mayo de 1998.

Espinosa, Ángeles. “La comunidad internacional tiene una responsabilidad moral con Irak.” *El País*. 9 MAR 2013-23:21 CET.

<http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/09/actualidad/1362846479_765493.html>.

Fainaru, Steven. “Iraq Contactors Face Growing Parallel War.” *Washington Post*. 6 de junio de 2007. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061502602.html>>.

Fearon, D. “Iraq’s Civil War.” *Foreign Affairs*. March/April, 2007.

<<http://www.foreignaffairs.org/20070301faessay86201/james-d-fearon/iraq-s-civil-war.html>>.

Federalism Project.

“The benefits of a Constituent Assembly for Tunisia and the Arab Spring.” Constitutional Reform and Governance Around the World. *Blog. Federalism Project.*, September 30, 2011. <<http://mihalakas.wordpress.com/2011/09/30/the-benefits-of-a-constituent-assembly-for-tunisia-and-the-arab-spring/#more-100>>.

Fellmeth, Aaron X. “Divided by Common Interest: Transatlanticism and the Future of International Law after Iraq.” *The Berkley Electronic Press* (bepress). 2005.

<<http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=3049&context=express>>.

Filkins, Dexter. “Iraqi Assembly Agrees to Extend Constitution Deadline by a Week.” *The NYT*. August, 15, 2005.

<http://www.nytimes.com/2005/08/15/international/middleeast/15cnd-iraq.html?_r=1&oref=slogin&pagewanted=print>.

Filkins, Dexter. “What We Left Behind. An increasingly authoritarian leader, a return of sectarian violence, and a nation worried for its future.” *The New Yorker*. 28 de abril de 2014. <<http://www.newyorker.com/magazine/2014/04/28/what-we-left-behind>>.

Filkins, Dexter. “Extent of government’s Control Unclear as It Formally Steps In.” *The NYT*. June, 2004. <<http://www.nytimes.com/2004/06/28/international/28CND-IRAQ.html?ex=1246161600&en=826b1b05a6f8ff45&ei=5090&partner=rssuserland>>.

Fisk, Robert. “The Wartime deceptions: Saddam is Hitler and Is Not about Oil.” January, 2007 and published by *The Independent UK*. Commondreams.org news center. <<http://www.commondreams.org/views03/0127-06.htm>>.

Fisk, Robert. “Iraq, 1917.” *The Independent*. 17 de junio de 2004 <<http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/fisk/iraq-1917-732421.html?printService=print>>.

Fleiner, Thomas. “Ethno-Nationalist Demands as Contemporary Phenomenon: Structural Challenges for Modern Constitutions.” Lecture on the occasion of the birth centenary of Dr. Colvin R. de Silva. Sri Lanka’s first Minister of Constitutional Affairs, Colombo, Monday 26, February 2007. <http://www.federalism.ch/files/documents//Colvin%20de%20Silva%20Lecture_Colombo%20Feb07.pdf>.

France 24:

“Ayād Allāwī yatahumu irān bi at-taddajul liman‘ahu mīn taškīl al-ḥukūma al-yadīda.” *France 24*. 31/03/2010. <<http://www.france24.com/ar/20100331-iraq-vote-britain-politics-allawi-accuses-iran-of-interferences/>>.

Friedman, George. “Endgame: American option in Iraq.” *Strategic Forecast inc* (Stratfor). August 30th 2007. <https://www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id=294563&selected=Analyses>.

Fukuyama, Francis. “Nation-Building 101.” *The Atlantic Monthly* 293, February/January 2004. <<http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama>>.

Gall, Carlotta. “Afghan Council Gives Approval to Constitution.” *The New York Times*, January 4. <<http://www.nytimes.com/2004/01/04/international/asia/04CND-AFGH.html>>.

El Gamal, Rania y Rasheed, Ahmed. “Turnout for Iraq election solid at 62 percent.” *Reuters*. Baghdad. Mon Mar 8, 2010 2:15pm EST. <<http://www.reuters.com/article/2010/03/08/us-iraq-election-idUSLDE62505A20100308>>.

Garamone, Jim. “U.S., Iraq Sign Defense Cooperation Memo of Understanding. U.S. Department of Defense.” Washington, 6 de diciembre de 2012. <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=118721>>.

Garner, Jay (Ret. Lt. Gen.). “The lost year in Iraq.” *Frontline*. October 17th, 2006. <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/yeariniraq/interviews/garner.html>>.

Ghai, Yash and Galli, Guido. “Constitution Building Processes and Democratization.” *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), 2006. Stockholm, Sweden. <http://www.idea.int/publications/cbp_democratization/index.cfm?renderforprint=1&>.

Ghazi, Yasi y Arango, Tim. “Iraq Parliament Votes to Keep Maliki From Seeking New Term.” *The New York Times*. 26 de enero de 2013. <<http://www.nytimes.com/2013/01/27/world/middleeast/iraq-parliament-votes-to-keep-maliki-from-seeking-new-term.html>>.

Ghosh, Jayati. “A quisling Constitution.” *Frontline*. Vol 22 –issue 19, September 10-25, 2005. <<http://www.hinduonnet.com/fline/fl2219/stories/20050923003811200.htm>>.

Gigot, Paul. “We the people.” *The Journal Editorial Report*. August, 2006. <<http://www.pbs.org/wnet/journaleditorialreport/082605/leadstory.html>>.

Glanz, James. “Ex-Diplomat Who Advised Kurds Gets Millions in Oil Deal.” *The New York Times*. 6 de octubre de 2010. <<http://www.nytimes.com/2010/10/07/world/middleeast/07galbraith.html?ref=petergalbraith>>.

Glanz, James and Gibbs, Walter. “U.S. Adviser to Kurds Stands to Reap Oil Profits.” *The New York Times*. November 11, 2009.
<<http://www.nytimes.com/2009/11/12/world/middleeast/12galbraith.html?pagewanted=all>>.

Global Security.org:

“Iraqi National Congress”. *Global Security.org*. Page last modified on June 2005.
<<http://www.globalsecurity.org/military/world/iraq/igc.htm>>.

Global Policy Forum:

“Poll commissioned by the BBC, ABC and NHK to assess the effects of the US military’s surge strategy.” *Global Policy*. September 2007.
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/resist/2007/09bbciraqipoll.pdf>>.

“Permanent Bases.” *Global Policy*. New York.
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/perindex.htm>>.

“War and Occupation in Iraq”. *Global Policy*. June 2007.
<<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/occupation/report/1introduction.htm>>.

González Martín, Nuria. “Sistemas jurídicos contemporáneos: nociones introductorias y familia jurídica romano-germánica.” *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Colección Cultura Jurídica. IIJ-UNAM. 2010.
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt27.pdf>>.

Gordon, Philip H. “How to Fight the Right War.” *Foreign Affair*. Noviembre/diciembre de 2007. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63009/philip-h-gordon/can-the-war-on-terror-be-won#>>.

Gordon, Michael R. “In U.S. Exit From Iraq, Failed Efforts and Challenges.” *The New York Times*. September 22, 2012.
<http://www.nytimes.com/2012/09/23/world/middleeast/failed-efforts-of-americas-last-months-in-iraq.html?pagewanted=all&_r=0>.

Gordon, Michael R. “Army Buried a Study Faulting Iraq Planning.” *The New York Times*.

February, 11th, 2008. <<http://www.nytimes.com/2008/02/11/washington/11army.html>>.

Goodsir-Cullen, Dayan. “A brief history of UN involvement in Iraq.” *The Brisbane Institute*, 19th February 2003 at
<http://www.brisinst.org.au/resources/goodsircullen_dayan_iraqhist.html>.

Graham, John & Marques, Elder C. “Understanding Constitutions: A Road Map for Communities.” *Institute on Governance*. October, 2000. Canada. P, 2.
<www.iog.ca/publications/Constitution.PDF>.

Grand, Stephen R. Starting in Egypt: “The Fourth Wave of Democratization?.” *The Brookings Institution*.
http://www.brookings.edu/opinions/2011/0210_egypt_democracy_grand.aspx.

Green, Penny and Ward, Tony. “The transformation of violence in Iraq.” *British Journal of Criminology*. 2009. P, 9. <<http://statecrime.org/wp-content/uploads/2011/10/ward2009a.pdf>>.

Grossman, Marc. “The Iraqi Transition: Obstacles and Opportunities.” Washington DC. April 2004. <<http://merln.ndu.edu/MERLN/PFIraq/archive/state/31720.pdf>>.

The Guardian.co.uk:

“Iraq rejects US request to maintain bases after troop withdrawal”. *The Guardian*. 21 de octubre de 2011. <<http://www.theguardian.com/world/2011/oct/21/iraq-rejects-us-plea-bases>>.

“Iraq timeline: February 1 2004 to December 2004.” *The Guardian.co.uk*. Special Report Iraq. <<http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,12438,1151021,00.html>>.

“So, Mr. Bremer, where did all the Money go?” *The Guardian.co.uk*. July 2005
<<http://www.guardian.co.uk/world/2005/jul/07/iraq.features11>>.

Guenaga, Aitor. “No creo que los jueces del ‘caso Ibarretxe estén encantados.” *El País*. November, 2007.
<http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/creo/jueces/caso/Ibarretxe/esten/encantados/elpepuesppvs/20071118elpvas_1/Tes>.

Habermas, Junger. (trad. Bolívar Echeverría). “La Soberanía Popular como Procedimiento.” Cuadernos políticos n, 57. Mayo-agosto de 1989.

Halchin, L. Elaine. “The Coalition Provisional Authority (CPA): Origins, characteristics, and Institutional Authorities.” *Congressional Research Service (CRS)*. The Library of Congress. Order code RL32370. April, 2004. <<http://www.fas.org/man/crs/RL32370.pdf>>.

Hasan, Harith. “Iraq’s New Sunni Awakening.” *Al-Monitor Iraq Pulse*. 11 de marzo de 2013. <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/iraq-new-sunni-awakening-anbar-protests.html>>.

Hassan, Juma’a Awad. “Iraq: Neocolonialism Takes Different Guises.” *The Guardian*. Wednesday 23 February 2005. Last Update 23 February 2005.

Haven, Paul. “New Iraqi Governing Council to hold first meeting today.” July 13th, 2003. *Associated Press (AP)*. <http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4176/is_20030713/ai_n14555232/pg_1>.

Al-Hayat:

“Mā hūwā tanẓīm “dā’iṣ”? masīratahu mundu al-inṣiqāq ‘an “al-qā’ida” wa ḥata ṭīlān “dawla al-jilāfa”. *Al-Hayat*. 11 de junio de 2014. <<http://alhayat.com/Articles/2909987/>>.

Hemeid, Salah. “No government in sight in Iraq.” *Al-Ahram Weekly online*. 17 - 23 June 2010. Issue No. 1003. <<http://weekly.ahram.org.eg/2010/1003/re7.htm>>.

Hoge, Warren. “The Struggle for Iraq: the Transition; U.N. Envoy Seeks New Iraq Council by close of May.” *The NYT*. April, 2004. <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9807E4DD1F3AF93BA15757C0A9629C8B63&sec=&spon=&pagewanted=print>>.

Holland, Joshua and Jarrar, Raed. “The Iraqi Government Opposes Renewing the U.N. Mandate for U.S. tropas.” *Znet*. November 9th, 2007. <<http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=14238>>.

Holman, Kwame. “Politics and Religion in Iraq.” *PBS News Hour*. Interview with Paul Bremer. AIR DATE: Dec. 2, 2003.

<http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec03/iraq_12-02.html>.

Horace, Kan. “Roosevelt against Rigid Constitutions. Warms New States That Corporation Attorneys May Slip in Things they’ll regret.” *The New York Times*. August 30th, 1910. The New York Times Archive published on November 28th, 2007.

<<http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9C07E1D91239E433A25752C3A96E9C946196D6CF>>.

Howard, Michael. “Main Sunni party pulls out of Iraqi election.” *The Guardian*, lunes 27 de diciembre de 2004, 19.08 EST.

<<http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/28/iraq.michaelhoward>>.

Hulsman, John C. and Phillips, James. “Forging a Durable Post-War Political Settlement in Iraq.” *The Heritage Foundation. Executive Summary*. N° 1593. September 24th, 2004.

<http://www.heritage.org/Research/Iraq/upload/24530_1.pdf>.

Human Rights Watch:

“Iraq: Candidate Ban Jeopardizes Election. Authorities Should Suspend Commission that Arbitrarily Disqualified More than 500 Candidates.” *HRW*. January 26, 2010.

<<http://www.hrw.org/news/2010/01/26/iraq-candidate-ban-jeopardizes-election>>.

“Coalition Forces Must Stop Iraqi looting.” *HRW*. April, 2003. New York.

<<http://hrw.org/english/docs/2003/04/12/usint5597.htm>>.

Hussein, Ahmed. “FIP calls to conduct investigation over Waili’s assassination.” *Iraqi News*. On September 28 2012. <<http://www.iraqinews.com/baghdad-politics/fip-calls-to-conduct-investigation-over-waili-s-assassination/#axzz2ohSTKNYL>>.

Hyson, Cara W. F. “The Lost Plebiscite: It’s still 1918 in Iraq.” *American Diplomacy*. UNC. Febrero, 2010.

Iman, Mona. “Draft constitution Gained, but an Important Opportunity Was Lost.” *USIP*. October 2005. <http://www.usip.org/newsmedia/releases/2005/1011_draft.html>.

The Independent Electoral Commission of Iraq (IECI).

“Final Report of the IECI on the Referendum Audit Process.” The IECI. 25th October, 2005.

<<http://www.ieciraq.org/English/docs/Results%20Breakdown%20by%20Governorates,%2025.10.2005.php>>.

“Referendum Final Results.” IECI. October, 2005.

<http://www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm>.

International Mission for Iraqi Elections (IMIE):

“Final Report on the December 15, 2005.” Iraqi Council of Representatives Elections. April, 2006”. <http://www.imie.ca/pdf/final_report.pdf>.

International Crisis Group:

“Iraq: Don’t Rush the Constitution.” *Middle East Report n° 42*. June 2005.

<<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3506>>.

“Iraq’s Kurds: Towards a Historic Compromise?” *ICG. M.E. Report N°26*.

Amman/Brussels. April, 2004.

<http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east___north_africa/iraq_iran_gulf/26_iraq_kurds_toward_an_historic_compromise.pdf>.

“The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict.” *International Crisis Group. Middle East Report N° 52*. February 2006.

<<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3980&CFID=17086862&CFTOKEN=41685086>>.

“Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry.” *Middle East Briefing n°19*.

Amman/Brussels. September, 2005.

<<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3703>>.

Institute for Electoral and Democratic Assistance IDEA:

“The Role of Constitution-Building Process in Democratization. International project

outline by Institute for Electoral and Democratic Assistance, (*IDEA*). December, 2004.
<[http://www.idea.int/conflict/cbp/upload/CBProjectF%20\(3\).pdf](http://www.idea.int/conflict/cbp/upload/CBProjectF%20(3).pdf)>.

International Constitutional Law Project: <<http://www.servat.unibe.ch/law/icl/>>.

International Center for Transitional Justice.

“Dujail: Trial and Error”. *International Center for Transitional Justice*. November 2006. New York. <<http://www.ictj.org/static/MENA/Iraq/ICTJDujailBrief.eng.pdf>>.

Al-Iraq. Periódico fue dirigido por Razzuq Dawood Ghannam. Iraqi National Library and Archives.

Al-Iraq, Number 3, June , 1920. Iraqi National Library and Archives.
<<http://www.wdl.org/en/item/10099/view/1/1/>>

Al-Iraq, Number 4, June 4, 1920. Iraqi National Library and Archives.
<<http://www.wdl.org/en/item/10100/>>.

The Iraqi Invasion Archive:

“George W Bush announces his illegal invasion of Iraq.” *The Iraq Invasion Archive*, 19 de Marzo de 2003. Youtube.com, Subido el 13/07/2011.
<<http://www.youtube.com/watch?v=8OCvq-x6pZ0>>.

Iraqi Foundation:

“The Transition To Democracy In Iraq.” Final version of the working document of the Conference of the Iraqi Opposition as amended by the members of the Democratic Principles Work Group November 2002.
<<http://www.iraqfoundation.org/studies/2002/dec/study.pdf>>.

Iraqi National Congress:

“Political Statement of the Iraqi Opposition Conference in London, 14-16.” December 2002.
<http://www.inciraq.com/English/INC/021216_Political%20Statement%20of%20The%20Iraqi%20Opposition%20Confrence.htm>.

IRIN:

"IRAQ: Overall violence down - but attacks on minorities continue." *IRIN*. 5 de Diciembre de 2011. Baghdad. <<http://www.irinnews.org/report/94389/iraq-overall-violence-down-but-attacks-on-minorities-continue>>.

Jabar, Faleh A. "The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic relation." *Minority Right Group International*. Micro Study. Minority Rights and Conflict Prevention. December, 2005. <[http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/EVOD-6K5GTY-mrg-irq-16dec.pdf/\\$File/mrg-irq-16dec.pdf](http://www2.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/EVOD-6K5GTY-mrg-irq-16dec.pdf/$File/mrg-irq-16dec.pdf)>.

Jackson, Robert H. "Report of U.S. Representative, to the International Conference on Military Trials." Library of Congress Call Number JX6731.W3 I453 1945; OCLC Number 315888534. 1945. Pág. VII. <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Nuremberg_trials.html>.

Al-Jafayi, Sabāḥ. "muqarab min al-mālikī: ḥal muškila al-ḥukuma biyad Īrān." *Īlāf*. July 21, 2010. <<http://www.elaph.com/Web/news/2010/7/581637.html>>.

Jamail, Dahr. "Rivals say Maliki leading Iraq to 'civil war'." *Al-Jazeera*. Last Modified: 28 Dec 2011. <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/12/2011122881820637664.html>>.

Jamestown Foundation:

"Terrorism focus." *The Jamestown Foundation*. Vol. III, Issue 33. August, 2006. <http://www.jamestown.org/terrorism/news/uploads/tf_003_033.pdf>.

Jarrar, Raed: "The Official Draft Oil and Gas Law of the Iraq Republic." *Al-Ghad.org*. 15th January, 2007. <<http://www.al-ghad.org/2007/02/14/exclusive-the-official-draft-of-the-oil-and-gas-law-of-the-iraq-republic-15-jan-2007/>>.

Al-Jawoshy, Omar y Schwartz, Michael. "Death Sentence for Sunni on Day of Violence in Iraq." *The New York Times* (Baghdad). Retrieved 9 September 2012. <http://www.nytimes.com/2012/09/10/world/middleeast/insurgents-carry-out-wave-of-attacks-across-iraq.html?_r=0>.

Al-Jazeera. net:

Ūbāmā yuqariru musā'ida 'askarīya faūrīya lil-Īrāq. *Al-Jazeera*. 11 de septiembre de 2014. <<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10->

122741d17432/13fdf57a-5400-4972-8e62-62165ce321d5>.

“Iraq's parliament approves new government.” *Aljazeera*. 9 de septiembre de 2014.

<<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/09/iraq-government-20149819624345244.html>>.

“Ābraz al-milīšīyāt aš -šī'īya al-musaliḥa fi-l-'Irāq.” *Al-Jazeera*. 8 de septiembre de 2014.

<<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/bb319474-78b4-48ff-83eb-355f5c895283>>.

“Al-Ḥukuma al-'Abādī tanāl attīqa ragma šugur wazārāt āsāsīyaa.” *Aljazeera*. 8 de septiembre de 2014. <<http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/986118a8-f5f2-4050-b03c-89847314f70e>>.

“Fugitive' Iraqi vice-president visits Qatar.” *Al-Jazeera*. 2 April 2012. Retrieved 9 September 2012.

“Syrian protests follow Assad's speech.” *Al-Jazeera English* y Agencias. 20 de junio 2011. <<http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/06/201162013048808816.ht>>.

“Q&A: Iraq's 2010 elections. Nearly 19 million Iraqis will be eligible to vote for the second parliament since 2003.” *Al-Jazeera.net*. Last Modified: 03 Mar 2010 12:46 GMT, <<http://www.aljazeera.com/focus/iraqelection2010/2010/03/20103244723763210.html>>.

“UN Extends Forces Mandate in Iraq.” *Al-Jazeera.net*. June 14th, 2007. <<http://english.aljazeera.net/NR/exeres/32FDCBFD-5E06-40A0-B25B-2B8CCBD1A5D3.htm>>.

“Shia, Kurds agree on new Constitution.” *Al-Jazeera English*. August 2005. <<http://english.aljazeera.net/English/archive/archive?ArchiveId=14319>>.

Jeffery, Simon. “Iraqis say yes to Constitution.” *The guardian.co.uk*. Tuesday 25 October 2005. <<http://www.guardian.co.uk/world/2005/oct/25/iraq.simonjeffery>>.

Jiménez de Parga, Manuel. “Las palabras en su momento.” *El Mundo*. Publicado por Caffè Reggio's 3 Abril, 2012. <<http://www.caffereggio.net/tag/manuel-jimenez-de-parga/>>

John, Robert. “Behind the Balfour Declaration. Great Britain's War Pledge to Lord Rothschild.” *Journal of Historical Review*. Invierno de 1985-6 (Vol. 6, No. 4). Esta es una presentación realizada en la quinta conferencia del IHR en 1983.

Johnson, John. “Iraq's Maliki: I Won't Run Again, Either. He also cuts his own \$360,000 salary in half.” *Newser Staff*. Posted Feb 5, 2011 3:02 PM CST.
<<http://www.newser.com/story/111366/iraqs-maliki-i-wont-run-again-either.html>>.

Juul, Peter. “U.S.-Iraq Relations Enter a New Era. Center for American Progress. U.S. Forces Complete their Strategic Reset as U.S. Diplomats Set New Tone. December 13, 2011.” <<http://www.americanprogress.org/issues/military/news/2011/12/13/10834/u-s-iraq-relations-enter-a-new-era/>>.

Kadhim, Abbas. “A decade of democratic transition in Iraq.” Monday, March 25, 2013.
<http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/03/25/a_decade_of_democratic_transition_in_iraq>.

Karon, Tony. “Bush to Iraq: Lost in Translation.” *TIME magazine*. April 2004.
<<http://www.time.com/time/columnist/karon/article/0,9565,611132,00.html>>.

Katzman, Kenneth. “Iraq: Government Formation and Benchmarks.” *CRS Report*. January, 2008. <<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21968.pdf>>.

Katzman, Kenneth. “Iraq: Elections, Government, and Constitution.” *CRS Report* for Congress. October 3, 2006. <<http://fpc.state.gov/documents/organization/73927.pdf>>.

Katzman, Kenneth. “Iraq: U.S. Regime Change Efforts and Post-Saddam Governance.” *Congressional Research Service (CRS)*, The Library of Congress. January 28th, 2005.
<<http://www.fas.org/man/crs/RL31339.pdf>>.

Katzman, Kenneth. “Iraq: Weapons Threat, Compliance, Sanctions and US Foreign Policy.” *CRS*. February 2003. <<http://fpc.state.gov/documents/organization/18224.pdf>>.

Kfoury, Assaf. “The Struggle for Iraq’s Constitution.” *Znet*. December, 2007.
<http://www.zmag.org/content/print_article.cfm?itemID=14549§ionID=1> .

Al-Khattab, Faleh . “The Future of the Ba'ath Party in Iraq.” *Al-Jazeera* (in Arabic). (23 March 2004). Retrieved 24 September 2010.

<<http://www.aljazeera.net/news/pages/01a72644-bc82-49ec-b743-8c0921cbe402>>.

Khalizad, Zalmay. “Nouri al-Maliki.” *The Times*. April 30, 2009.

<http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1894410_1893847_1894206,00.html>.

Keen, Judy. “Rice will manage Iraq’s New Phase.” *US Today*. Posted on June, 2003 and updated on July, 2003. <http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2003-10-06-rice-iraq_x.htm>.

Kimmitt, Mark (Brig. Gen.) Deputy Director for Coalition Operations; and Dan Senor, Senior Adviser, CPA.” ACP briefing’s Transcript. April 5, 2004. U.S.D.D. Department of Defense.

<<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2421>>.

Kissinger, Henry A. “Implementing Bush’s Vision.” *Washingtonpost.com*. May 17th, 2005.

<[http:// www. Washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/15/AR20005051500811](http://www.Washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/15/AR20005051500811)>.

Kirtz, Neil J.; Sermid al-Sarraf, and Their, J. Alexander. “Constitutional Reform in Iraq: improving Prospects, Political Decision Needed.” *USIP*. September, 2007.

<http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/0903_constitutional_reform_iraq.html>.

Kfoury, Assaf. “The Struggle for Iraq’s Constitution.” *Znet*. December, 2007.

<http://www.zmag.org/content/print_article.cfm?itemID=14549§ionID=1>.

Knutsen, John. “Popular Sovereignty.” *Blueprint for a New Confederation*. 1991-2003.

<<http://basiclaw.net/Principles/Popular%20sovereignty.htm>>.

Krieger, David. “The War in Iraq as Illegal and Illegitimate”. In Thakur, Ramesh (ed).

“Iraq Crisis and World Order: Structural, Institutional, and Normative Challenges.” *United Nation UP*. 2006.

Kuran, Timur; y, Lustig, Scott. “Judicial Biases in Ottoman Estambul Islamic Justice and Its Compatibility with Modern Economic Life.” Durham, NC : Duke Univ., Dep. of Economics. *Journal of Law and Economics*, 55, 2012.

The Kurdish Globe

<<http://www.kurdishglobe.net/article/3F557EB905A63A2F91E55D01777F0172/Erbil-Agreement-content-disclosed.html>>

<<http://www.rightsidenews.com/2014011233733/world/terrorism/egypt-s-draft-constitution-2014-focus-on-de-islamization-expansion-of-military-power.html>>.

<<http://www.usiraqprocon.org/bin/procon/procon.cgi?database=5-M-Subs9.db&command=viewone&op=t&id=13&rnd=616.8930823116809>>.

<http://www.servat.unibe.ch/icl/le00000_.html>.

<<http://www.laprensagrafica.com/internacionales/mundo/103690-irak-el-laico-iyad-allawi-gano-las-elecciones-legislativas>>.

Leigh, David. “General Sacked by Bush Says He Wanted Early Elections.” *The Guardian*/UK. March 18, 2004.

<<http://www.guardian.co.uk/world/2004/mar/18/iraq.usa>>.

Lentz III, Harris M. “Heads of States and Governments: A Worldwide Encyclopedia of Over 2,300 Leaders, 1945 through 1992.” *McFarland & Company, Inc.*, 1994.

Lewis, Neil A. “Libby Guilty of Lying in CIA Leak Case.” March 6th, 2007. *The New York Times*.

<<http://www.nytimes.com/2007/03/06/washington/06cndlibby.html?ex=1330837200&en=1bb94ee632b66a01&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss>>.

Lifton, Thomas. “GWB: MBA.” *The American Thinker*. January 19th, 2005.

<www.americanthinker.com/articles.php?article_id=3378>.

Liptak, Adam. “‘We the People’ Loses Appeal With People Around the World.” *The New York Times*. 6 de febrero de 2012. <http://www.nytimes.com/2012/02/07/us/we-the-people-loses-appeal-with-people-around-the-world.html?pagewanted=all&_r=0>.

Litwak, Robert S. “Non-proliferations and the Dilemmas of Regime Change.” *Woodrow Wilson Center*. December-January 2003-2004.

<<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/survival2.pdf>>.

López, García, Bernabé. “Constitucionalismo y participación política en los Estados del Norte de África: una visión histórica.” *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos - REIM* - Nº 6 (septiembre-diciembre de 2008). Págs 5-51.

Maan, Ban. “Al-Maliki Calls for Constitutional Amendments and an End to Harmful Interference by Neighboring Countries.” *Mawtani.com*. 21 de abril de 2009.

<http://mawtani.al-shorfa.com/en_GB/articles/iii/features/2009/04/21/feature-06>. <http://www.aljazeera.com/news/2009/04/21/feature-06>>.

Macintyre, Donald. “Iraq brings back death penalty as Allawi calls on militants to disarm”. *The Independent*. August, 2004.

<<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraq-brings-back-death-penalty-as-allawi-calls-on-militants-to-disarm-555884.html>>.

Macintyre, Donald. “Iraqi PM bans al-Jazeera for 'inciting hatred'.” *Independent*. August,

2004.

<http://www.independent.co.uk/news/world/middle_east/story.jsp?story=549077>

Mansur, Chris. “Eliminating the Scourge of Islamic State in Iraq.” *Geopolitical Monitor*. 1 de septiembre de 2014. <<http://www.geopoliticalmonitor.com/eliminating-scourge-islamic-state-iraq/>>.

Al-Marashi, Ibrahim. “Boycotts, Coalitions and the Threat of Violence: the Run-Up to the January 2005, Iraqi Elections.” *The Gloria Center, and Middle East Review of International Affairs (MERIA)*. <<http://meria.idc.ac.il/news/2005/05news1.html>>.

Martín Muñoz, Gema. “Las revoluciones árabes y el fin de la era poscolonial.” *Ayer* N° 91, 2013. Págs. 257-271.

Martín Muñoz, Gema. “Obama y Oriente Medio.” *Temas para el debate*, N°. 174 (mayo), 2009. Págs 59-61.

Martín Muñoz, Gema. “Democracia y ocupación militar en Oriente Medio.” *Ayer* N° 65, 2007. Págs 69-103.

Martín Muñoz, Gema. “La deriva Iraquí.” *Política exterior*. Vol. 20, N° 109, 2006. Págs 95-112.

Martín Muñoz, Gema. “Irak tras las elecciones: riesgos e incertidumbres.” *Política exterior*, Vol. 19, N° 104, 2005. Págs 63-75.

Martín, Richard C. “*Āwqāf*”. *Encyclopedia of Islam & the Muslim World*, Volume 1. McMillan. 2004. Págs 183-185.

Martínez Carreras, José U. “Revolución e independencia del Mundo Árabe e Islámico.” *Revista Siglo XX. Historia Universal* n. 24. <<http://www.libreria-mundoarabe.com/Boletines/n%BA36%20Mar.06/RevolucionIndependencia.html#allavamos1>>.

Mata, José de la Maya. “Human Rights Protection by Ordinary Courts.” Conference on “Human Rights Protection System.” European Commission for Democracy through Law.

Bishkek. November, 2002.

Mathew, G. J. "Lctures on Immanuel Kant." Eighteen Century European Philosophy. Course Material. *Faculty of Philosophy*. UC Davis, 1996.
< <http://www-philosophy.ucdavis.edu/mattey/phi023/18THCENT.HTM>>.

Matz, Nele y A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.). "Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship." *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 9, 2005, p. 47-95. Koninklijke Brill N.V. Holanda.

Mekay, Emad. "New Iraqi Oil as Cover for Privatization." *Inter Press Service*. February 28th, 2007. <<http://www.commondreams.org/headlines07/0228-05.htm>>.

McCreedy, Amy et Ali. "Durable Democracy: Building the Japanese State." AsiaProgram Special Report. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. N° 109, March, 2003.
<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/asiarpt_109.pdf>.

McDougall, Carmen. "Iraq National Assembly Prepares to Write New Constitution." *Carnegieendowment.org*. Washington DC. March, 2007.
<<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16637>>.

McDonough, Challis. "Iraqi Kurdish Autonomy Remains Difficult Issue to Settle." *Payvand News*. January, 2004. <<http://www.payvand.com/news/04/jan/1067.html>>.

McGreal, Chris. "Barack Obama declares Iraq war a success in Washington." *The Guardian*, Wednesday 14 December 2011 13.57 EST.
<<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/14/barack-obama-iraq-war-success>>.

McElroy, amien. "Nouri al-Maliki's future in doubt as Iraq parliament fails to elect new leadership." *The Telegraph*. 1 de julio de 2014.
<<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10937587/Nouri-al-Malikis-future-in-doubt-as-Iraq-parliament-fails-to-elect-new-leadership.html>>.

McMillan, John. "The Role of the Ombudsman in Protecting Human Rights". Commonwealth Ombudsman, to conference on 'Legislatures and the Protection of Human Rights. University of Melbourne, Faculty of Law. July, 2006.

<[http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/speeches_2006_05/\\$FILE/omb-role_protect_human_rights-july06.pdf](http://www.comb.gov.au/commonwealth/publish.nsf/AttachmentsByTitle/speeches_2006_05/$FILE/omb-role_protect_human_rights-july06.pdf)>.

Microsoft Network National Broadcasting Company (MSNBC):

“Iraqi women seek constitutional rights”. *MSNBC with the collaboration of Associated Press and Reuters*. August, 2005. <<http://www.msnbc.msn.com/id/8799295/>>.

“CIA’s final report: No WMD found in Iraq.” April 25th, 2005. *MSNBC*.
<<http://www.msnbc.msn.com/id/7634313/>>.

Middle East Intelligence Bulletin. Vol. 6, N° 6-7. June-July 2004.

<http://www.meib.org/articles/0407_iraqd.htm>.

Mikkelsen, Randall. “High court probes Guantanamo prisoners’ right”. *Reuters*. December, 2007. <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSN0455718720071205>>.

Minorsky, V. “The War of 1914-1918”. Contribución de Bois. Th. “Kurds, Kurdistan” (v. 438b) En E. I. CD Rom. V. 1.0. 1999 Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.

Miller, T. Christian. Contractors outnumber troops in Iraq.” *LA Times*. 4 de julio de 2007. <<http://articles.latimes.com/2007/jul/04/nation/na-private4>>

Milne, Seumas. “Secret U.S. plan for Military Future in Iraq”. *The Guardian.co.uk*. Tuesday April, 2008. <<http://www.guardian.co.uk/world/2008/apr/08/iraq.usa>>.

Mikkelsen, Randall. “High court probes Guantanamo prisoners’ right”. *Reuters*. December, 2007. <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSN0455718720071205>>.

Mohyeddin Sajedi, Seyyed. “Realities behind Morocco's referendum.” *Press TV*. Jul 5, 2011. <<http://www.presstv.ir/detail/187723.html>>.

Morgan, Oliver. “US arms trader to run Iraq.” Exclusive: Ex-general who will lead reconstruction heads firm behind Patriot missiles. *The Observer*. March 30th, 2003.
<<http://www.guardian.co.uk/business/2003/mar/30/iraq.globalisation>>.

Morrison, James. “Essential public affairs for journalist.” *Oxford University Press*. Londres, 2009.

Morrow, Jonathan. “Deconstituting Mesopotamia. Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq. United States Institute of Peace. Framing the State in Times of Transition.” Case Studies in Constitution Making. Laurel E. Miller, editor. *United States Institute for Peace*. Washington, DC, 2010. <http://www.usip.org/files/Framing%20the%20State/Chapter21_Framing.pdf>.

Morrow, Jonathan. “Weak Viability: The Iraqi Federal State and the Constitutional Amendment Process.” *USIP*. July 2006. pág. 2. <<http://www.usip.org/publications/weak-viability-iraqi-federal-state-and-constitutional-amendment-process>>.

Morrow, Jonathan. “Iraq’s Constitutional Process II, an Opportunity Lost.” *USIP*. Report nº 155. Washington DC, November 2005. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr155.html>>.

Morley, F. J. “The Campaign in Mesopotamia, 1914-1918.” Vol I. Her Majesty’s Stationery Office (H.M.S.O.) Londres 1923-27.

Movimiento por la Paz:

“Ta‘zīz wa-ḍamān ḥuqūq al-mar’a fī-l-dustūr al-‘irāqī al-yadīd.” (promoción y consolidación de los derechos de la mujer en la nueva constitución de Iraq). *Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad*, Madrid, 2005.

Nafi, Basheer M. “The Arabs and the Axis: 1933-1940.” *Arab Studies Quarterly*. (ASQ), Spring 1997.

Nashashibi, Sharif. “The tightrope of foreign intervention in Iraq. What is Western intervention in Iraq risking?” *Al-Jazeera*. 17 de agosto de 2014. <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/08/western-intervention-iraq-201481792230367712.html>>.

Al-Nasir, Samer. “El Futuro Constitucional de Iraq, Asignatura Pendiente en la Transición Política.” *Magazín Hesperia Culturas del Mediterráneo*. January, 2005.

Nasrawi, Salah. “US troops to stay on in Iraq.” *Al-Ahram Weekly On-line*. 4-10 of August, 2011. <<http://weekly.ahram.org.eg/2011/1059/re9.htm>>.

Naji Abdul Qadir, Mohammed. “La primera Constitución árabe es la Constitución del Reino de los sirio.” *Ahewar.org*
<<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=132865>>.

New, Michael J. “Limiting Government through Direct Democracy. The case of State Tax and Expenditure Limitation.” Policy Analysis, *Cato Institute*, December, 2001. N°420. P, 1-2 <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa420.pdf>>.

Niqash.org:

“who’s who? Iraq Politics and the constitution.”
<<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=152>>.

“Intractable positions on the constitution.” *Niqash.org*, 23 de septiembre de 2007.
<http://en.wikipedia.org/wiki/Amendment_to_the_Constitution_of_Iraq#cite_note-NiqCon-7>.

Nissenbaum, Dion and Parkinson, Joe. “U.S. Giving Military Aid to Kurds in Fight Against Insurgents.” *The Wall Street Journal*. 11 de agosto de 2014.
<<http://online.wsj.com/articles/u-s-giving-aid-to-iraqi-kurds-battling-islamic-state-or-isis-1407777223>>.

Obama, Barack. “A Way Forward in Iraq.” *Chicago Council on Global Affairs*. November 20, 2006. <<http://obamaspeeches.com/094-A-Way-Forward-in-Iraq-Obama-Speech.htm>>.

O’Leary, Renagh. “Drafting the Iraqi Constitution. Constitutionalism in Iraq.”
<http://sitemaker.umich.edu/seminar.497.2010.iraq/constitutional_drafting_process>.

Open Society Institute:

“Iraq’s governing council assumes Broad Authority.” O.S.I’s Report. *Revenue watch*. N° 1.
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017436.pdf>>.

Osiander, Andreas. "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth." International Organization Vol. 55, No. 2. *The MIT Press*, primavera, 2001.

Osnos, Evan. "Breaking Up: Maliki and Biden." *The New Yorker*. 12 de agosto de 2014. <<http://www.newyorker.com/news/daily-comment/breaking-maliki-biden>>. (10 de septiembre de 2014).

Otterman, Sharon. "Iraq: Drafting the Constitution." Council on Foreign Relations. *Kurdistan Regional Government official site*. June, 2006.
<http://www.krg.org/articles/article_detail.asp?showsecondimage=&RubricNr=94,106,109&ArticleNr=3884>.

The Ottoman Constitution, Promulgated the 7th Zilbridje, 1293 (11/23 December, 1876)". *Early Journal Content on JSTOR*. The American Journal Of International Law. Oficial documents 367-387. <http://archive.org/stream/jstor-2212668/2212668_djvu.txt>.

"Revised Articles of the 1876 Ottoman Constitution", August 1909. *Boğaziçi University*, Atatürk Institute of Modern Turkish History. Traductor desconocido.
(<http://www.ata.boun.edu.tr>).

Packer, George. "Caught in the Crossfire. Will moderate Iraqis embrace democracy-or Islamist radicalism?" *The New Yorker*. May 2004.
<http://www.newyorker.com/archive/2004/05/17/040517fa_fact>.

Pachachi, Padnan. "The Road to Failure in Iraq. Notes from the Front Lines." *The New York Times*. April 4, 2013. <<http://atwar.blogs.nytimes.com/2013/04/04/the-road-to-failure-in-iraq/>>.

Pai, Minxin and Kasper, Sara. "Lesson from the past: The American Record on Nation Building." *Carnegie Endowment for International Peace*. May, 2004.

El País:

"El EIIL instaaura un califato en las zonas que controla en Irak y Siria." *El País*. 29 de junio de 2014.

<http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/29/actualidad/1404044318_36050>

7.html>.

Pattanayak, Satyanarayan. “Regime Change in Iraq and Challenges of Political Reconstruction.” *Institute for Defense Studies and Analyses*. October 2005. P, 636. (pdf, p,8).
<<http://www.idsa.in/publications/strategicanalysis/2005/oct/SatyanarayanPattanayak.pdf>>.

Philp, Catherine. “Sunnis Threaten Civil War as Iraq Constitution Deadline extended.” *Times-online*. August, 2005. Baghdad.
<<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/iraq/article558089.ece>>.

Philpott, Dan. “Sovereignty.” First published May 31st, 2003; substantive revision Wed Jun 18, 2003. Stanford encyclopaedia of philosophy.
<<http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/>>.

Pincus, Walter. “CIA learned in ’02 that Bin Laden had no Iraqi Ties, Report Says.” *Washington post*. September 15th, 2006.
< <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/14/AR2006091401545.html>>.

Pruszewicz, Marek. “The 1920s British air bombing campaign in Iraq.” *BBC News*. October 6, 2014. <<http://www.bbc.com/news/magazine-29441383>>.

Public International Law & Policy Group and the Century Foundation:

“Establishing a Stable Democratic Constitutional Structure in Iraq: Some Basic Consideration.” *PIL&PGCF*. May, 2003.
<<http://www.publicinternationallaw.org/publications/reports/IraqReport.pdf>>.

Público:

“Túnez aprueba su nueva Constitución.” *Público*. 27 de enero de 2014. *Público.es*. <<http://www.publico.es/internacional/498032/tunez-aprueba-su-nueva-constitucion>>.

Radio Free Europe–Radio Liberty. *RFI* interview with Humman Hammudi and translated by Petr Kubalek. “FRI Speaks With Constitution Drafting Committee Head.” *RFI*. October 14th, 2004.
<<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/10/7479b9a2-5e48-46dd-8c64-ad89a6c0eec7.html>>.

Rabkin, Nathan. "A Statement of Muqtada al-Sadr." *The Institute for the Study of War*. April 8, 2008.

<http://iraqstatusreport.org/index.php?option=com_content&view=article&id=248&Itemid=3>.

Rangwala, Glen. "Iraq's Governing Council." *Middle East Reference.org.uk*.

<<http://middleeastreference.org.uk/index.html>>.

Raphaeli, Nimrod. "The New Leaders of Iraq (2): Interim Prime Minister Iyad Hashem Allawi and the Interim Government." *Middle East Media Research Institute, (MEMRI)*, June 2004. No. 182.

<<http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=countries&Area=iraq&ID=IA18204>>.

Raphaeli, Nimrod. "The De-Ba'thification of Iraq - Pros and Cons." *The Middle East Media Research Institute (MENRI)*. N°176. March, 2004.

Raz, Guy. "Fairness of 'De-Baathification' Questioned." *National Public Radio*. 7 de octubre de 2003. <<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=1457990>>.

Riedlmayer, Andras. "Yes the Oil Ministry Was Guarded." *Iraq War and Archaeology (IWA&A)*. May, 2003. <<http://iwa.univie.ac.at/oilministry.html>>.

Reese, Charley. "The Role of Judges." *Lewrockwell.com*. 2005. <<http://www.lewrockwell.com>>.

Reza, Sadiq. "Endless Emergency: the Case of Egypt." *New Criminal Law Review*, Vol. 10. P, 532. New York Law School and Boston University School Law, 2007.
<<http://ssrn.com/abstract=1088827>>.

Richard, Spencer. "Egypt: Mohamed Morsi detained at military facility." *The Telegraph*. 04 Jul 2013. Cairo.
<<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/egypt/10158925/Egypt-Mohamed-Morsi-detained-at-military-facility.html>>.

Rivera Gómez, Daniel F. "Análisis histórico del proceso de creación de la primera Constitución de Iraq." DEA. Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo.

Universidad Autónoma de Madrid. 2005.

Rivkin, Jr, David b. And, Casey, Lee A. “The New Iraqi Constitution.” *The Heritage Foundation*. September, 16th, 2005. <<http://www.heritage.org/Research/Iraq/BG1879.cfm>>.

Roderick M. Hills, Jr. “The Pragmatist’s View of Constitutional Implementation and Constitutional Meaning.” *Harvard Law Forum Review*. Vol.119:173.

Rodolfo, Kathleen. “Iraq: Sunnis, Sadrist, Attacks U.S. Security Pact.” *Radio Free Europe-Radio Liberty*. December 13, 2007. <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/12/2C4F103F-5B73-4926-827D-1A6701C35B26.html>>.

Rodríguez Marcos, Javier. “Viva la Pepa, pero sin futurismos.” *El país*. 20 Noviembre de 2012.

Rogin, Josh. “How the Obama administration bungled the Iraq withdrawal negotiations.” *Foreign Policy*. 21 de octubre de 2011-3:26 PM. <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/10/21/how_the_obama_administration_bungled_the_iraq_withdrawal_negotiations>.

Roth, Richard. “U.S. Official on U.S. Relations with Iran.” *Middle East Policy Council Conference*. Federation of American Scientists. December, 2000. <<http://www.fas.org/news/iran/2000/iran-001212.htm>>.

Rubin, Alissa J. “Iraqi Premier to Run for a Third Term.” *The New York Times*. 4 de julio de 2014. <http://www.nytimes.com/2014/07/05/world/middleeast/iraqs-maliki-to-run-again-rejecting-pressure-to-step-down.html?_r=0>. (11/09/2014).

Russian TV:

“Al-qaḍā’ al-‘irākī yuṣaḍīrū ḥukumān jāmisān bi-l-‘īdām ‘alā al-hāšimī.” *RT*. 13 de diciembre de 2012. <<http://arabic.rt.com/news/602452/>>.

Ryu, Alisha. “Insurgents kill Three Members of the Iraqi Constitutional Committee.”

Voice of America. July, 2005. <<http://www.voanews.com/english/archive/2005-07/2005-07-19-voa24.cfm?CFID=78981209&CFTOKEN=30347631>>.

Sadah, Ali Abel. “Maliki Faces Tough Political Choices Ahead of Election.” *Almonitor. The Pulse of the Middle East*. 11 de abril de 2012. <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/maliki-political-struggles-third-term.html>>.

Safire, William. “On Language; Izationization.” *The New York Times*. April, 2001. <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0CEFD8133FF932A15757C0A96795826>>.

Saleh Alkhalifa, Waleed. “Los siete pilares de la sabiduría.” *Política exterior*, Vol. 22, N° 125, 2008.

Saleh Alkhalifa, Waleed. “La constitución iraquí de 2005.” *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)* N°. 3, 2007.

Saleh Alkhalifa, Waleed. La estrategia de Bush en Irak y el último plan de seguridad. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)*. N°. 2, 2007.

Saleh, Zainab. “On Iraqi Nationality: Law, Citizenship, and Exclusion.” *Arab Studies Journal*. Spring 2013.

Saleh, Zainab. “On Authenticity and Exclusion: The First Iraqi Nationality Law of 1924.” *Center for Middle East Studies*. Berkley University. March 3, 2011. <<http://cmes.berkeley.edu/news/lectures/authenticity-and-exclusion-first-iraqi-nationality-law-1924>>.

Salem, Paul. “Comparative Constitutional Patterns: Lessons for Iraq from the constitutions of Turkey, Iran, Lebanon and the Arab Countries.” *Friedrich Naumann Foundation Conference about Constitutional Building Iraq*. May 2005. <<http://www.niqash.org/content.php?contentTypeID=113>>.

Salem, Paul. “Lebanon at the Crossroads: Rebuilding an Arab Democracy.” *Brookings*. March, 2008. <http://www.brookings.edu/articles/2005/0531middleeast_salem.aspx>.

Sāliha, Zāīd. “at-taḥāluf ad-dualī badaā al-ḥarb ‘alā Dā’sī fī surīyā ... wa Obāmā yu’alīnu an al-hamla istāwal bi-mušārika 5 dual ‘arabīya” *Al-Quds*. 23 de septiembre de 2014.

<<http://www.alquds.co.uk/?p=225632>>.

Salim, Ezzedim. "Guide to Iraqi Political Party." *BBC New*. January, 2006.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4511450.stm>.

Samuels, Kirsti. "Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making." *Chicago Journal of International Law*. V 6. N°2. Chicago. 2006. P. 2.

<<http://www.kirstisamuels.com/publications/Samuels%20Chicago%20Journal%20Int%20Law.pdf>>.

Schmitt, Michael N. "The Law of Belligerent Occupation." *Crimes of War Project*. Special about the War on Iraq. April, 2003. <<http://www.crimesofwar.org/special/Iraq/news-iraq5.html>>.

Schneider, Cornelia. "The Constitutional Protection of Rights in Dworkin's and Habermas' Theories of Democracy." *UCL Jurisprudence Review* 2000. P.102.

<<http://www.ucl.ac.uk/laws/jurisprudence/jurisprudencereview/index.shtml?2000>>.

Schreck, Adam. "US Diplomatic Presence In Iraq Shrinking Fast." *Associated Press*. Mar. 20, 2013. <<http://bigstory.ap.org/article/us-diplomatic-presence-iraq-shrinking-fast>>.

Schwartz, Michael. "Will the U.S. Military Leave Iraq in 2011?" *The Huffington Post UK*. March, 15, 2010. <http://www.huffingtonpost.com/michael-schwartz/will-the-us-military-leav_b_498579.html>.

Seale, Patrick. "Valerie Plame and the War in Iraq." *Agenceglobal.com*. Nov, 2005. <<http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=702>>.

Semple, Kirk. "Saddam Hussein is Sentence to Death." *The NYT*. November, 2006.

<<http://www.nytimes.com/2006/11/05/world/middleeast/05cnd-saddam.html?hp&ex=1162789200&en=55feeded58d269df&ei=5094&partner=homepage>>.

Senanayake, Sumedha. "Iraq: Kirkuk Referendum Likely To Be Delayed." *Radio Free Europe—Radio Liberty*. September 13th, 2007.

<<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/09/77A2D8AB-39B5-43DC-9A49-672B349D17B3.html>>.

Senechal de la Roche, Roberta. "Toward a Scientific Theory of Terrorism." American Sociological Association. *Sociological Theory*, Vol. 22, No. 1, Theories of Terrorism: A Symposium. March, 2004.

Sistani.org:

"Al-marya'a as-Sīstānī yutālibu bi as-samāh lil'īraqūīn ān yahkumū ānfusahum bi ānfusahum. wakālat aš-ši'ya lil-ānbā'." *Sistani.org*. 24/06/2003.
<<http://www.sistani.org/arabic/in-news/697/>>.

Snow, Dan. "A History of Syria." *BBC Documentary*. 14 de mayo de 2013.
<<http://www.bbc.co.uk/programmes/b01rb2st>>

Shafaq News:

"Waeli's family renews its accusations against Maliki." *Shafaq News*. Monday, 05 November 2012. <<http://www.shafaaq.com/en/politics/3974-waelis-family-renews-its-accusations-against-maliki.html>>.

Shanahan, Rodger. "Sh'ia political development in Iraq: The case of the Islamic Da'wa party." *Carfax Publishing. Taylor & Francis Group*. Third World Quarterly, vol. 25, n°5. 2004.

Sherlock, Ruth. "Iraq fails to form new government." *The Telegraph*. 1 de julio de 2014<<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10939457/Iraq-fails-to-form-new-government.html>>, (11/09/2014).

Spindler, Graham. "Separation of Powers: Doctrine and Practice." *Parliament of New South Wales*. March, 2000.
<<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/E88B2C638DC23E51CA256EDE00795896>>

Sfakianakis, John. "The next Sim City." *Al-Abram*. Issue n°617, December, 2002.
<<http://weekly.ahram.org.eg/2002/617/ec1.htm>>.

Singapore government:

"Ballot Secrecy." *Election Department Singapore*. Última actualización el 31 de julio de 2013. Government of Singapore. <http://www.eld.gov.sg/voters_ballotsecrecy.html#top>.

Sly, Liz and Davis, Aaron. "Iraqi parliament approves new unity government." *Washington Post Foreign Service*. December 21, 2010. <<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/story/2010/12/21/ST2010122102022.html>>.

Stansfield, Gareth. "The Only Solution Left for Iraq: A Five Way Split." *Telegraph.co.uk*. October, 2006. <<http://www.telegraph.co.uk/opinion/main.jhtml?xml=/opinion/2006/10/29/do2904.xml&sSheet=/opinion/2006/10/29/ixopinion.html>>.

Stigall, Dan E. "Courts Confidence and Claims Commissions: the case for remitting to Iraqi civil courts the task and jurisdiction of the Iraqi Property Claims." *Bnet*. March, 2005. <http://findarticles.com/p/articles/mi_m6052/is_2005_March/ai_n13717520/pg_1>.

Stout, David. "Kerry Assails Bush Record in Security and Terrorism." *The New York Times*. March 15th, 2004.

Stout, David. "U.S. Denies Guantánamo Inmates' Rights. Judge Say." *The New York Times*. January, 2005. <<http://www.nytimes.com/2005/01/31/politics/31cnd-gitmo.html>>. <<http://www.nytimes.com/2005/01/31/politics/31cnd-gitmo.html>>.

Steele, Jonathan. "Iraq war logs: US fails to answer for deaths of journalists." *The Guardian.co.uk*, 22 de octubre, 2010. <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/22/iraq-war-logs-deaths-journalists>>.

Steele, Jonathan. "How Brahimi Lost Out". *The Hindu*. June, 2004. <<http://www.hinduonnet.com/2004/06/04/stories/2004060401381300.htm>>.

Stewart, Dona J. "The Greater Middle East and Reform in the Bush Administration's Ideological Imagination". *The American Geographic Society*. P, 409. January 2005. <<http://www.amergeog.org/gr/jul05/stewart.pdf>>.

Straumann, Benjamin. "The Peace of Westphalia (1648) as a Secular Constitution." *Constellations*, Vol. 15, No. 2, June 2008; IILJ Working Paper No. 2007/07. <<http://ssrn.com/abstract=1018731> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1018731>>.

Stronks, Julia K. “The Constitution and the Role of the Judiciary: Are Judges Assaulting Marriage?” *The Seattle Times*. August 19th, 2004. <<http://seattletimes.nwsources.com>>.

Solomon, Jay and Lee, Carole. “E. U.S. Signals Iraq's Maliki Should Go.” *The Wall Street Journal*. 19 de junio de 2014. <<http://online.wsj.com/articles/u-s-signals-1403137521>>.

Sorkhabi, Rasoul. “The Centenary of the First Oil Well in the Middle East.” *Geo Ex Pro*. Issue 5. Vol, 4. <http://www.geoexpro.com/article/The_Centenary_of_the_First_Oil_Well_in_the_Middle_East/eb6bc466.aspx>

Susser, Asher; Shmuelewitz, Aryeh (edit), Dann, Uriel (col). “The Hashemites in the Modern Arab World: Essays in Honour of the Late Professor Uriel Dann.” *Psychology Press*, 1995.

Taheri, Amir. “The Life and Times of the ‘Arab Simón Bolívar’.” *Asbarq al-Awsat*. 26 de febrero de 2014. <<http://www.aawsat.net/2014/02/article55329390>>. (10 de abril de 2014).

Tāriq, ‘Amāra. “Al-machlīs at-tāsīsī fī tūnis yaftaḥu awāl jilsātihi at-tarījīya.” *Al-wassat al-tunisiya*. Nov 22, 2011. <<http://www.tunisielwasat.com/article-1644#.TuH340pbIXw>>.

The Times.

“Iraqi Elections.” *Time Topics*. Updated Dec 21, 2010. <<http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iraq/elections/index.html>>.

The Telegraph:

“Nouri al-Maliki formally awarded second term as Iraq prime minister.” *The Telegraph*. 25 Nov 2010. <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/8159134/Nouri-al-Maliki-formally-awarded-second-term-as-Iraq-prime-minister.html>>.

Thornton, Ted. “The Coalition Provisional Authority Rule of Iraq 2003-2004.” *History of the Middle East Database*. Last revised 2007. <http://www.nmhschool.org/tthornton/mehistorydatabase/united_states_in_iraq.ph>.

Tomi, Habib. ʔarūhāt al-āj Ābram šabīrā wa-l-qūš wa māsāt al-āzūrīn ‘ām 1933. *Kaldaya.net*. 9 de junio de 2008. < http://www.kaldaya.net/2008/articles/300/204_Jun09_08_HabibTomi.html>.

Trenton, Daniel. “Iraq's final election results secure victory for Maliki.” *McClatchy Newspapers*. Thu, Feb. 19, 2009. <<http://www.mcclatchydc.com/2009/02/19/v-print/62512/iraqs-final-election-results-secure.html>>.

Turki, Fayez. “Iraq. This and other views as gathered from a survey carried out by BBC Arabic.” Please see: “Iraq constitution: your views.” *BBC News*. October 10th, 2005. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/4335472.stm>.

Ulrichsen, Kristian Coates. “The British occupation of Mesopotamia, 1914-1922’.” *Journal of Strategic Studies*, 30:2, Routledge. 2007. Págs. 349 – 377.

United Kingdom:

Ministry of Defense “Operations in Iraq: about the U.K. Mission in Iraq.” Defense Factsheet.

<<http://www.mod.uk/defenceinternet/factsheets/operationsiniraqabouttheukmissioniniraq.htm>>

United Nations Documents:

U. N. Assistance Mission in Iraq:

“Electoral Support.” UNAMI.

<<http://www.uniraq.org/aboutus/ElectoralSupport.asp#Q2>>.

“UNAMI OCS Commentary on the Constitution Review’s Draft Report.” UNAMI, Baghdad. May, 2007. < http://www.forumfed.org/pubs/UNAMI_OCS_ResponseENG.pdf>.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs:

“Iraq new Family Law on hold”. UNCHA. *IRIN*. February, 2004. <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=23381>>.

U.N. News Center:

“Iraq Electoral Fact Sheet”. *UN News Center*.

<<http://www.un.org/news/dh/infocus/iraq/election-fact-sht.htm#current>>.

U. N. Security Council Reports:

“Recent Designation by Iraq’s Transitional National Assembly of Draft Constitution marks important benchmarks”. *UN Security Council 5266th* meeting. 21st of September 2005.

<<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8505.doc.htm>>

“Report to the Security-General pursuant to paragraph 30 of the resolution 1546 (2004).” *UNSC*. June 2007.

<http://www.uniraq.org/FileLib/misc/SG_Report_S_2007_330_EN.pdf>.

“Statement by the United Nations on March 7, 2003.” Security Council 4714th Meeting. United Nations Weapons Inspector Report to the Security Council on Progress of Disarmament of Iraq. *UN Press Release* sc/7682.

U.N. S.C. Resolutions:

“UNSCR 1441. Adopted by the Security Council at its 4644th meeting on November 8th, 2002.”

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement>>.

“UNSCR 1511. Adopted by the Security Council at its 4844th meeting on October 16th, 2003.”

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/563/91/PDF/N0356391.pdf?OpenElement>>.

United Nations / World Bank:

“United Nations / World Bank joint Iraq needs assessment. Government Institution, Civil Society, the Rule of Law and the Media.” Working Paper. Task Manager: Oscar Fernandez Taranco (UNDP). *Agencies participating: UNDP, UNCHR, UN/DPI, UNESCO*. October, 2004.

<[http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/IQ-GOVERNANCE/\\$File/GOVERNANCE+final+sector+report+16+October.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/IQ-GOVERNANCE/$File/GOVERNANCE+final+sector+report+16+October.pdf)>

United States of America:

Coalition Provisional Authority (CPA) Web Page,

“An History Review of the CPA Accomplishments.” *The Coalition Provisional Authority official web site*. <<http://www.cpa-iraq.org/>>.

The Iraqi Interim Government. “Announcement Ceremony.” *Press Packet*.
<http://www.cpa-iraq.org/government/press_packet.pdf>.

“Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period.” CPA. March 8th, 2004. <<http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>>.

Iraq Coalition Official Website. Section 1 Recognition of Governing Council.
CPA/REG/13 July 2003/06.
<http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030713_CPAREG_6_Governing_Council_of_Iraq_.pdf>.

Department of State:

“Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair on Iraq.”
April 2003. Belfast, North Ireland. U.S.D.S.
<<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/19406.htm>>.

United States Agency for International Development Assistance for Iraq:

“In Depth: Supporting Iraq’s Constitution.” Last update April 2007.
<<http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/constitution.html>>.

United States Institute for Peace:

United States Institute of Peace’s Rule of Law Program Staff. “Iraq’s Constitutional process. Shaping the vision for the country’s future.” Special Report. Washington DC. February 2005. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr132.html>>.

Senate Foreign Relations Committee:

“Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee.” Stanford University. Washington, DC, May 19, 2004.
<http://www.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Senate_testimony_051904.htm>.

“Testimony of Rend al-Rahim Francke before the Senate Committee of Foreign Relation.” Iraq’s political Situation. *USIP.org* in Briefings and Congressional Testimony. January, 2007.

<http://www.usip.org/congress/testimony/2007/0125_rahim.html>

La Vanguardia:

“El clérigo Muqtada al Sadr ordena la suspensión indefinida de las actividades de su milicia. La Vanguardia.” 28 de julio de 2008.

<<http://www.lavanguardia.com/internacional/20080828/53529360646/el-clerigo-muqtada-al-sadr-ordena-la-suspension-indefinida-de-las-actividades-de-su-milicia.html>>.

Vannus, Iris Hofman. “La escritora turca Halide Edip Adivar (1883-1964).” *Revista Anraq*. Dirección de Relaciones Culturales y Científicas y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Vol. XXV. Madrid, 2008.

Visser, Reidar. “The Arbil Agreement Versus Daawa Authoritarianism.” *Iraq and the Gulf Analysis (blog)*. on Wednesday, 28 December 2011.

<<http://gulfanalysis.wordpress.com/2011/12/28/the-arbil-agreement-versus-daawa-authoritarianism/>>.

Visser, Reidar. “Galbraith Was Paid by DNO when He Sat In on Sensitive Constitutional Drafting Sessions in 2005.” *Iraq and the Gulf Analysis (blog)*. 12 de noviembre de 2009. <<http://gulfanalysis.wordpress.com/2009/11/12/galbraith-was-paid-by-dno-when-he-sat-in-on-sensitive-constitutional-drafting-sessions-in-2005/>>.

Visser, Reidar. “Iraq’s Draft Oil: The Federal Dimension.” *Iraq and the Gulf Analysis (blog)*. 6, March 2006. <<http://www.historiae.org/oil-law.asp>>.

White House:

“President Obama’s Press Conference with Prime Minister Maliki.” The White House, Washington, December 12, 2011. <<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/12/12/president-obama-s-press-conference-prime-minister-maliki#transcript>>.

“President Bush and Iraq Prime Minister Maliki Sign the Strategic Framework Agreement and Security Agreement.” Prime Minister's Palace Baghdad, Iraq. The White House. *Office of the Press Secretary*, December 14, 2008. <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/12/20081214-2.html>>.

Washington Office of Turkish Industrialists' and Businessmen's Association

(TUSIAD-US): "Northern Iraqi Kurds Agree on Draft Constitution." September, 2002.

<http://www.tusiad.us/specific_page.cfm?CONTENT_ID=180>.

Wedagedara, Amali. "The Continuing 'State of Emergency' in Sri Lanka." September 5, 2011. *Institute for Defense Studies and Analyses (IDSA)*.

<http://www.idsa.in/idsacomments/TheContinuingStateofEmergencyinSriLanka_awedagedara_050911>.

Whitlock, Craig and O'Keefe, Ed. "Panetta makes first trip to Iraq as defense secretary."

The Washington Post. July 2010. <http://www.washingtonpost.com/world/panetta-makes-first-trip-to-iraq-as-defense-secretary/2011/07/10/gIQAmfRM7H_story.html>.

Wilson, Sam. "Iraq's election security challenge." *BBC News*. January, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4192239.stm>.

Wilson, Scott and DeYoung, Karen. "All U.S. troops to leave Iraq by the end of 2011."

The Washington Post. October 21, 2011. <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/all-us-troops-to-leave-iraq/2011/10/21/gIQAUyJi3L_story.html>.

Wing, Joel. "Iraq's Maliki Reneges On Remarks Not To Seek A Third Term As Premier."

Wednesday, December 21, 2011. *Musings on Iraq (blog)*.

<<http://musingsoniraq.blogspot.com/2011/12/iraqs-maliki-reneges-on-remarks-not-to.html>>

Wing, Joel. "National Protests Return To Iraq." *Musings on Iraq (blog)*. Saturday, June 11,

2011. <<http://musingsoniraq.blogspot.com/2011/06/national-protests-return-to-iraq.html>>.

Wintour, Patrick & Whitaker, Brian. "UK Expects Iraq to Fail Arms Tests." *The*

Guardian. Cairo. Nov. 11, 2002.

<<http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,3605,837561,00.html>>.

Wok, Wim. "Enlarging the European Union. Achievements and Challenges." *Report to the*

European Commission by the European University Institute and Robert Schuman Centre for Advance

Studies. March 26th, 2003.

<http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/2515/1/200303KokReport_EN.pdf>.

Wong, Edward. "The struggle for Iraq: Religious Law; New Iraqi constitution may curb women's rights." *The NYT*. July, 2005.

<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E03E1DB143CF933A15754C0A9639C8B63>>.

Wong, Edward. "Iraqi Judge Drops Case against Leading Exile Figure." *The New York Times*. September, 2004.

<http://www.nytimes.com/2004/09/27/international/middleeast/27CND-IRAQ.html?_r=1&pagewanted=1&hp&coref=slogin>.

Westermann, William Linn. "Kurdish Independence and Russian Expansion 1946". *Foreign Affairs*, 1991.

<<http://www.foreignaffairs.org/19910601faessay6088/william-linn-westermann/kurdish-independence-and-russian-expansion-1946.html>>.

Working Group Report. "The Transition to Democracy in Iraq." *Democratic Principles Working Group Report*. November 2002.

<http://www.wadinet.de/news/dokus/transition_to_democracy.pdf>.

Worth, Robert F. "More than 950 Iraqis Die in Stampede on Baghdad Bridge". *The New York Times*. August 31st, 2005.

<<http://www.nytimes.com/2005/08/31/international/middleeast/31cnd-iraq.html>>.

World Policy Institute. "What is Proportional Representation?" *World Policy Institute*. 1996-1999. <<http://www.worldpolicy.org/projects/globalrights/prindex.html>>.

Worth, Robert F.. "More than 950 Iraqis Die in Stampede on Baghdad Bridge." *The New York Times*. August 31st, 2005. <

<http://www.nytimes.com/2005/08/31/international/middleeast/31cnd-iraq.html>>.

Wright, Robin. "U.S. Immunity in Iraq Will Go Beyond June 30." *Washington Post*, 24 de junio de 2004.

<http://www.cpairaq.org/regulations/040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition__Rev__with_Annex_A.pdf>.

Yeranian, Edward. “Muslim Brotherhood: Egyptians Approve New Constitution.” *Voice Of America*. December 23, 2012. <<http://www.voanews.com/content/egypt-referendum/1570646.html>>.

Youssef, Nancy A.. “Al-Jalabī Back into Action”. *McClatchy Washington Bureau*. October, 2007. <<http://www.mcclatchydc.com/homepage/story/20893.html>>.

Younge, Gary and Black, Ian. “Blue Print gives Coalition control over Oil”. *The Guardian*. May 10, 2003. <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/may/10/iraq.oil>>.

Yaphe, Judith S. “Maliki's maneuvering in Iraq.” *Foreign Policy*. 6 de junio de 2012. <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/06/06/has_the_iraq_experiment_failed>.

Al-Zaura, No. 465, July 28, 1874. Collection Al-Zaura. *Iraqi National Library and Archives*. <<http://www.wdl.org/en/item/9999/#page=3&institution=iraqi-national-library-and-archives&grouping=9956>>.

Zaki, Ahmad, Hussein Kirkush et Ali. “*Mā’ziq ad-dustūr. Naqad wa taḥlīl.*” *The Iraqi Institute for Strategic Studies*. Baghdad-Beirut, 2006.

Zakheim, Dov. “Cozy Up to the Kurds.” *The National Interest*. 13 de marzo, 2013. <<http://nationalinterest.org/commentary/cozy-the-kurds-8215>>.

Al-Zein, Fares and Sims, Holly. “Reforming War’s Administrative Rubble in Lebanon.” John Wiley & Sons, Ltd. Published online in Wiley InterScience, (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.327.

Zisser, Eyal. “Syria and the united States: Bad Habits Die Hard.” *The Middle East Quarterly*. Summer 2003. Vol. X. N° 3. <<http://www.meforum.org/article/555>>.